



ANALYSES ET ÉTUDES

PRENDRE LE DROIT DE PÉTITION AU SÉRIEUX

PRENDRE LE DROIT DE PÉTITION AU SÉRIEUX

AVANT-PROPOS

L'un des objectifs principaux de l'Education Permanente est de développer auprès du public-cible des comportements conscients et volontaires de citoyenneté critique et de participation active à la vie sociale et politique de manière à ouvrir le débat entre les citoyens et l'Etat en vue d'une société plus démocratique, plus juste et plus solidaire.

Parmi les moyens fondamentaux de l'intervention démocratique collective prévus par la constitution belge, il y a le droit de pétition (article 28 de la constitution). Ce moyen permet à tout citoyen ou groupe de citoyens d'interpeller un pouvoir public pour solliciter un renseignement, une requête individuelle, un changement de législation ou d'orientation afin que l'exercice du pouvoir soit plus proche des aspirations de la population.

Il s'agit donc d'un aspect de la participation citoyenne qui prend toute son importance et toute sa signification dans le cadre des activités d'éducation et de

formation citoyennes de l'Education Permanente lorsqu'il est exercé dans une perspective d'émancipation collective.

L'étude développée dans ce document a été réalisée à l'intention des acteurs, organismes et animateurs de l'Education Permanente, mais aussi de tout citoyen, dans un but de diffusion et d'éducation sur ce moyen d'expression citoyenne. Le présent document vise à stimuler ce type d'initiative démocratique et collective en transmettant une information précise sur l'étendue et la pratique de ce droit et en la rendant accessible à toute personne ou à tout groupe qui souhaite l'exercer.

Introduction

*Prendre le droit de pétition au sérieux*¹ : tel constitue l'enjeu véritable d'une réflexion consacrée à l'une des institutions les plus *souterraines* de notre Constitution.

Prendre le droit de pétition au sérieux, c'est pratiquer la mauvaise humeur contre l'air du temps, se défier du constat rabâché de déshérence qui entoure l'institution pétitionnaire, de la réduction statistique, du poids de l'histoire.

Prendre le droit de pétition au sérieux, c'est lui reconnaître d'emblée l'ubiquité et la souplesse d'un phénomène démocratique du quotidien, préférer la microscopie à l'obsession institutionnelle.

Prendre le droit de pétition au sérieux, c'est réfuter ses prénotions théoriques, se défier de l'œil narquois que le juriste réserve à cette zone d'informel où sa science perd pied, tandis que s'y profile précisément quelque chose comme son avenir nécessaire.

Prendre le droit de pétition au sérieux, c'est simplement peut-être remettre la pétition sur ses deux pieds. Telle est en tous cas la mesure de notre ambition.

La déclaration de révision de la Constitution du 29 avril 1999² forme le substrat de la présente réflexion qui est toute entière consacrée à la révision de l'article 28 relative au droit de pétition. Elle en fixe le cadre et la démarche.

Le cadre de ce travail est l'étude du droit constitutionnel de pétition dans la perspective de sa révision. Non de son *actualité*, ni du droit *de la* pétition, ni même du droit *constitutionnel* de la pétition - encore que nous référerons souvent à l'article 57.

La démarche s'autorise quelques excursions de droit comparé, quelques incursions en sciences humaines, mais guère trop, ainsi que ce qu'il faudra bien nommer l'un ou l'autre galop d'essai. Elle se veut, à l'image du séminaire qui la soutient, aussi descriptive que prescriptive. Quelles assises pour quels enjeux ?

L'on s'attache tout d'abord à définir, derrière les faux-semblants, ce que recouvre exactement l'idée de pétition (Chapitre Ier). On effectue la même opération à l'égard du droit qui la porte (Chapitre II). Enfin, l'on procède à l'analyse

¹ L'expression est bien entendue dérivée du maître ouvrage de R.DWORKIN, *Prendre les droits au sérieux*, Paris, P.U.F., 1995, 511p.

² Mon. du 5 mai 1999, pp.15368-15369

fonctionnelle du droit de pétition, de nature à éclairer les enjeux de la révision (Chapitre III).

Chapitre I^{er}- La pétition

1 - Il n'y a pas lieu ici de refaire l'histoire de la pétition : d'autres s'y sont attelés³. Dire que l'institution, cependant, s'avère , plus qu'une autre, tributaire de son évolution relève du truisme. Ce tribut est quelque peu sélectif, malgré tout, sinon porteur de trompeuses prénotions. C'est que l'histoire, comme le droit public, utilise plus facilement le *macro*- que le *microscope* pour rendre compte de phénomènes aussi diffus, variables et quotidiens que celui qui nous occupe. Retraçons malgré tout sommairement dans ces lignes l'évolution significative de la pétition.

2 - L'institution pétitionnaire a un passé, certainement immémorial, qui confère au droit, comme nous venons de le remarquer, un caractère quasi-coutumier, sinon de droit naturel . Au moins en trouve-t-on une première codification dans la Magna Carta de 1215.

3 - Les siècles suivants ont vu l'institution se diffracter quelque peu entre les deux traditions juridiques qui l'ont portée sur les fonts baptismaux. Tandis que la tradition anglo-saxonne accédait très tôt au caractère de liberté-franchise de la pétition, en accordant une immunité pénale au pétitionnaire⁴, le droit pré-révolutionnaire français connaissait encore des « placets » et des « suppliques », « doléances humblement adressées au Roi et à d'autres autorités »⁵.

4 - La Révolution de 1789 marque un tournant important dans le devenir d'une institution qui en demeure marquée jusque dans les discussions les plus contemporaines. De cette époque et des abus du droit de pétition qui l'ont directement suivie et qui voyaient « les désordres suscités par ces milliers de pétitionnaires armés qui (...)venaient dicter la loi à la barre des assemblées

³ Nous renvoyons, en ce qui concerne la genèse de l'institution et jusqu'à y compris la Révolution française à l'article de S.DUBOURG-LAVROFF, « Le droit de pétition en France », *Revue du droit public et de la science administrative*, nov.-déc. 1992, pp.1732-1769, sp.pp.1734-1740. Pour l'évolution de l'institution de 1830 à nos jours, voy. J. VANDE LANOTTE et Y. LEJEUNE, *Actualités du droit de pétition*, Centre d'études constitutionnelles et administratives, Les Cahiers constitutionnels, ainsi que J. VANDE LANOTTE, *Participatie, rechtsbescherming en openbaarheid van bestuur : het petitierrecht ont(k)leed ?*, Tegenspraak cahiers 2, Kluwer rechtswetenschappen, Antwerpen, 1986, sp.pp.7-32

⁴ Le Bill of Rights de 1688 édicte : « That is the right of the subjects to petition the King, and all commitments and prosecutions for such petitioning are illegal ». Voy. aussi E.JOWITT, *The dictionary of english law*, London, Sweet et Maxwell, 1959, v° « petition »

⁵ S.DUBOURG-LAVROFF, *op.cit*, p.1775

législatives⁶ » dérive la formulation, jamais révisée, de notre droit constitutionnel de pétition.

5 - De là découle son ambivalence aussi. Car si le constituant de 1831 accorde une place sans doute disproportionnée à la pétition, à l'aune d'une pratique pétitionnaire alors journalière, il la restreint, en même temps qu'il freine ses capacités de nuisances, en l'engonçant dans des conditions d'exercice qui, sans être forcément très strictes, apparaissent sans conteste quelques peu désuètes à l'époque actuelle.

6 - De l'épisode révolutionnaire, la pétition ressort dès lors indubitablement marquée. D'abord, parce qu'elle s'en dégage plus formalisée : l'écrit s'impose définitivement, les pétitions collectives sont strictement limitées, on interdit la présentation des requêtes en personne. Ensuite, parce que la pétition y acquiert la réputation d'une forme « d'initiative populaire » dont elle ne parvient jusqu'à nos jours à se démarquer. Non pas que les "réclamations individuelles" adressées aux autorités publiques aient été inexistantes ou même qu'elles aient été minoritaires; mais les historiens n'en font plus guère mention. « Avant 1787, les pétitions étaient essentiellement des plaintes privées. A partir de cette date, on tend à observer une multiplication des suppliques d'ordre général »⁷.

7 - Du passé de l'institution, il s'ensuit que le droit de pétition a un présent et un avenir largement plus indistincts que la prénotion commune pourrait le supposer. La pétition fait-elle réellement l'objet du désaveu que les cassandres lui accolent avec une régularité métronomique ?

8 - Premièrement, il conviendrait de s'accorder, en bonne logique, sur l'objet même de la désaffection supposée. La plupart des auteurs consultés ne considèrent qu'une seule forme de pétition, celle adressée aux Chambres législatives. « Le nombre de pétitions enregistrées au Sénat (cinq par an, en moyenne, entre 1980 et 1989) comme à l'Assemblée Nationale (une quarantaine par an) permet de qualifier cette procédure de "survivance historique"⁸. Soit. Admettons tout de même que la

⁶ J.J.THONISSEN, *La Constitution belge annotée*, 1844, sp. p.95. Un décret du 28 fructidor An III vint interdire la comparution personnelle des pétitionnaires. On ne nous ôtera pas de l'idée qu'un certain enracinement des comportements démocratiques rend ce type d'influence ou d'insurrection pour le moins hypothétiques, il faut du moins l'espérer. Le maintien de l'ordre public dans et en-dehors des Assemblées mérite-t-il en outre autant d'attention qu'on lui réserve encore les faveurs de la Constitution ? Rien n'est évidemment moins sûr.

⁷ Voy. S.DUBOURG-LAVROFF, *op.cit.*, p.1735

⁸ O.DUHAMEL, Y.MÉNY (dir.), *Dictionnaire constitutionnel*, v° « pétition », Paris, puf, 1992. Les auteurs ont une conception géographiquement étriquée de la « survivance historique » *Contra* : W.VITZTHUM, « The right to petition in the Federal Republic of Germany », *Law&State*, vol.33, Tübingen, 1986, pp.66-90, sp.p.67

« Since the founding of the Federal Republic in 1949, more than 300,000 individual petitions and almost 1.5 million collective petitions have been received », W.VITZTHUM, « The right to petition in the Federal Republic of Germany », *Law&State*, vol.33, Tübingen, 1986, pp.66-90, sp.p.67

perspective est singulièrement réductrice, au regard notamment de la portée du texte constitutionnel. La fragilité du ressort statistique est dès lors patente, qui ne prend guère en compte la pétition dans son infinie diversité.

9 - Deuxièmement, et corrélativement, c'est à un exercice de sociologie empirique du droit⁹ que l'on inviterait volontiers les tenants de la vétusté de la pétition. Question : comment expliquer que l'irruption du phénomène¹⁰ du médiateur ait mis au jour, pratiquement du jour au lendemain, des milliers de requêtes¹¹ ? Question subsidiaire : ces requêtes procèdent-elles de quelque *génération spontanée* ?

10 - Troisièmement, et plus fondamentalement, l'on conçoit à travers le dédain que le juriste porte au droit de pétition – et la désaffection qu'il accorde généralement à l'institution, le signe d'une triple méprise.

Il n'est tout d'abord guère évident que l'institutionnalisation de modes de recours – principalement administratifs- de plus en plus élaborés *supprime ou même affecte* de quelque manière l'existence et l'utilisation de recours plus élémentaires comme le droit de pétition, comme certaines formules le laisseraient supposer¹².

Il y a ensuite l'idée que l'activité pétitionnaire est totalement inorganisée et échappe à la sphère du droit. Le présent travail repose, c'est heureux pour lui, sur l'hypothèse contraire.

L'élément psychologique enfin n'est certes pas à déconsidérer : peut-on appréhender à sa juste mesure la frilosité de l'homme de loi devant un phénomène

⁹ Une lecture éclairant d'un jour neuf la présente réflexion : J.-F. PERRIN, *Sociologie empirique du droit*, (J.CARBONNIER, préf.), coll. Théorie et pratique du droit, Helbing & Lichtenhahn, Bâle, 1997.

¹⁰ « A la mode », suivant l'expression utilisée par plusieurs auteurs, voy. F. DELPÉRÉE et al., concl.

R.ANDERSEN, *Le Médiateur*, Centre d'études constitutionnelles et administratives, Bruxelles, Bruylant, 1995, ci-après : *Le Médiateur*

¹¹ Ainsi, le premier conseiller auprès du médiateur de la Région wallonne recensait en juin 1995 plus de 500 plaintes et près de 1300 courriers en huit mois d'exercice de la fonction de médiateur de la Région Wallonne. Il estimait à trois mille le nombre d'appels téléphoniques. Voy. A.DECLERC, « L'ouverture de l'administration au public », *l'Administration en 7 questions*, Actes de la journée d'étude du 22 mars 1996, Bruxelles, Bruylant, 1996, pp.43-71, sp. p.59

¹² "L'individu qui se prétend victime d'un acte arbitraire est, dans le droit moderne, assuré des recours contentieux qui garantissent ses droits d'une manière bien plus énergique et bien plus efficace que la pétition. Par le caractère de généralité que la jurisprudence du Conseil d'État a donné au recours pour excès de pouvoir, par l'étendue que l'on tend à reconnaître à la responsabilité de l'État et de ses fonctionnaires, l'individu est de même protégé contre l'arbitraire administratif et le droit de pétition devient de plus en plus inutile ». L.DUGUIT, *Traité de droit constitutionnel*, 7^e édition, t.I, Paris, E.de Boccard, 1925. Il nous semble, à nous, que l'individu saisira son stylo bien plus vite que le Conseil d'État, à compter qu'il connaisse seulement la possibilité de saisir le Conseil d'État, voire le Conseil d'État lui-même. M.-A.Flamme parlait du citoyen comme d'un « handicapé juridique ».

informel et pauvrement juridique¹³ qu'il qualifiera aisément d'infra-droit à raison que celui-ci souvent lui échappe ?

Un certain effort théorique est nécessaire pour dissiper les méprises qui entourent l'institution.

11 - *Qu'est ce qu'une pétition ?* Le droit a pour vocation, c'est entendu, d'assurer la sécurité par les mots. Force est de constater que cette sécurité fait défaut quant à singulariser le concept proprement juridique de « pétition ».

12 - Johan Vande Lanotte et Yves Lejeune ont le mérite d'appréhender le phénomène pétitionnaire dans toute son ampleur¹⁴ : la pétition est, à suivre ces auteurs, « *une requête, une demande, adressée à l'autorité* ».

Encore cette définition n'est elle pas suffisamment *distinctive* à notre estime, puisque l'on peut particulièrement y inclure l'ensemble des recours *organisés*, ce qui étend par trop l'acception de pétition. En vérité, l'on devrait prendre en compte la requête informelle et inorganisée. En outre, les termes « demande » et « adresser » ne cessent pas, pour l'un de susciter la confusion, pour l'autre d'être relativement évanescents. Nous préférons dès lors considérer la pétition comme la *requête informelle introduite par le pétitionnaire auprès de l'autorité* afin de disposer, selon nous, d'une définition plus parfaitement opératoire. Cette définition forme, dans chacun de ses éléments constitutifs, la *summa divisio* du présent chapitre.

¹³ Si l'on s'en réfère à la seule *dogmatique* s'entend. Une définition *pluraliste* du droit accordera au phénomène considéré une attention indubitablement plus importante. Sur le concept, voyez e.a. J.-G. BELLEY, « Le Droit comme Terra incognita : conquérir et construire le pluralisme juridique », *Canadian Journal of Law and Society/Revue Canadienne Droit et Société*, automne 1997, pp.1-15.

¹⁴ sans que ces auteurs cependant en tirent nécessairement les conséquences, voy. J. VANDE LANOTTE et Y. LEJEUNE, *op.cit.*, p. 66.

SECTION I - UNE REQUÊTE

13 - Le terme « pétition » est emprunté de l'anglais "petition", du latin "petitio" de "petere": «chercher à atteindre». La langue française offre une gamme très étendue de (para-) synonymes à l'expression d'une demande¹⁵. Sous ce dernier verbe, le dictionnaire¹⁶ distingue précieusement les expressions « chercher à obtenir », « demander impérativement » et « demander en suppliant ». « Pétition » et « requête » sont placés respectivement sous ces premier et dernier intitulés. Il n'en demeure pas moins que ces terminologies sont largement interchangeables. On en veut pour preuve la formulation néerlandaise de l'article 28 du texte constitutionnel qui utilise le terme « verzoekschrift » comme pendant du français « pétition » et de l'allemand « petition »¹⁷. C'est dire que l'idée de « requête » trouve nécessairement un fondement constitutionnel¹⁸.

14 - Méfions-nous cependant des assimilations hardies. Quelque part entre la demande en justice et la demande sociale, la pétition n'est guère réductible à l'une ou l'autre de ces espèces. Inutile de surajouter la confusion terminologique à la confusion théorique préexistante. Remarquons d'emblée que la plupart des approches théoriques du droit de pétition procèdent d'une assimilation souvent malencontreuse au paradigme qui préside à l'étude de la *demande en justice*. Il y a tout d'abord l'idée que pétition comme demande exigerait une formalisation particulière *et qu'il ne peut en être légitimement autrement*. Certes, la pétition répond à des conditions de formes, mais ces conditions sont minimales et ne répondent à aucune des finalités assignées aux formes de la demande¹⁹.

Il y a ensuite la volonté insistante de circonscrire l'intérêt du pétitionnaire. Tâche un peu vaine en vérité . Nous vérifierons enfin que la requête, à l'instar de la demande en justice, emporte un ou plusieurs destinataires , destinataires et objets : peine perdue que de croire pouvoir faire correspondre les uns aux autres. Bref, l'étude de la pétition se lasse et s'use de métaphores trop rabâchées et nécessite certainement qu'on lui applique un schéma de raisonnement *autonome*.

15 - De la même manière, il ne conviendrait guère de confondre pétition et *demande sociale*. La pétition, malgré sa souplesse, est un objet juridique et un objet juridique *circonscrit*, notamment par ses destinataires, à l'inverse des notions plus évanescentes, et cependant souvent approchées, que sont « l'expression de l'opinion publique » ou « l'expression populaire » ainsi que le sondage d'opinion . Pétition et

¹⁵ Adresse, supplique, sollicitation, placet, réclamation,

¹⁶ *Dictionnaire analogique Robert usuel*.

¹⁷ Tandis que la langue néerlandaise connaît actuellement le terme « petitie », il faut sans doute voir dans l'évolution linguistique et l'époque de rédaction du texte néerlandais de la Constitution l'origine de ce hiatus.

¹⁸ Et nous permet d'utiliser alternativement les expressions « droit de pétition » et « droit de requête ».

¹⁹ Que l'on envisage par exemple les formalités protectrices de l'une des parties au procès, celles qui assurent le respect du contradictoire ou la bonne administration de la justice.

demande sociale paraissent en réalité poursuivre bon an mal an les mêmes *objets* : quels sont-ils ?

16 - Notons préalablement que le terme « requête » ne doit pas devoir limiter déraisonnablement l'objet de la pétition. C'est que la terminologie utilisée ne doit pas induire l'idée que la pétition prenne nécessairement la forme tantôt d'une interrogation (« pourrais-je ? »), tantôt même d'une manifestation de volonté (« je veux »), puisqu'un simple constat exprimé par le citoyen suffira souvent à l'expression d'une pétition. Ainsi la formule « Je trouve qu'il y a trop d'insécurité dans mon quartier » sous-tend naturellement une requête, ou plus exactement, plusieurs dimensions de requêtes. D'une part, elle postule le rétablissement ou l'établissement d'une situation de fait. Nous qualifierons cette dimension de « factuelle ». Dans le chef du pétitionnaire, la pétition ne revêt souvent que cette seule et unique dimension. D'autre part, la requête peut fréquemment sous-entendre, outre le rétablissement d'une situation de fait, la garantie d'un droit du requérant. C'est sa dimension « consolidatrice ». Enfin la requête peut directement ou indirectement suggérer l'établissement d'une mesure d'ordre général. Directement, elle rend compte de la volonté du pétitionnaire ; indirectement, plus fréquemment, de l'intention de l'autorité. La requête aura certes, dans cette dernière éventualité, « éclairé l'action législative », mais de manière purement subsidiaire et sans que sa demande ait manifesté en quelque manière une intention « participative ».

Notons également que le terme « requête » s'entend très largement de l'expression de la poursuite d'une finalité généralement quelconque : un souhait, une doléance, ... Le critère déterminant à cet égard s'avèrera l'intention - même tacite - du destinataire *d'influer en quelque manière sur le cours des événements futurs*. Ce critère permettra de disqualifier aisément les pseudo-pétitions que constituent les lettres de remerciements, de félicitations, d'insultes, ... L'instruction générale du Bureau du Sénat de France dispose ainsi, en son chapitre XVIII que "ne constituent pas des pétitions les requêtes concernant des (...) sollicitations d'emplois, de pensions, de distinctions honorifiques, de logements, de prestations sociales, etc."²⁰. Le procédé de liste d'exceptions est assez problématique.

17 - Ceci étant, l'extrême souplesse de l'institution pétitionnaire marque autant son extrême fragilité, et on a pu remarquer avec raison que la pétition pêchait par trop grande générosité. L'indétermination qui entoure l'objet de la pétition s'avère pour ainsi dire à l'origine de bien des déboires que connaît l'idée pétitionnaire en ce qu'elle véhicule depuis la Révolution de 1789 ce que nous qualifierions de *grand malentendu*.

18 - C'est durant la période révolutionnaire, en effet, que la pétition, instrument de requête -individuelle ou collective - visant la satisfaction d'un intérêt sommes toutes particulier a progressivement entendu défendre un rôle plus politique et s'est retrouvée assimilée dans bien des esprits à quelque forme

²⁰ Voy. S.DUBOURG-LAVROFF, « Le droit de pétition en France », *op.cit.*, p.1754

d' « initiative populaire ». Le Chapelier cristallisa la distinction entre plainte et pétition en déclarant que cette dernière était : « une espèce d'initiative de la loi par laquelle le citoyen prend part au gouvernement de la société »²¹.

Ce glissement de l'institution a d'ailleurs eu pour conséquence de semer le doute quant à la nature du droit qui la portait : liberté publique ou droit politique .

Ce grand malentendu de l'institution pétitionnaire a été justement formalisée par bien des auteurs. FEINBERG, notamment, distingue les *pétitions-vœux* (ou souhait) et les *pétitions-plaintes*²². Par les premières, les pétitionnaires émettent des « souhaits ayant pour objet l'intérêt public ». Quant aux secondes, elles poursuivent, suivant cet auteur, le « redressement d'un tort, (la) réparation d'un préjudice injustement causé (intérêts privés) ».

19 - Curieux objet juridique, en vérité, que celui qui se permet de courir en même temps deux lièvres aussi dissemblables, et Frédéric SUDRE a raison de parler de la pétition comme d'un " terme générique"²³. Quelque peu schizophrénique également.

20 - Il faut cependant croire que la pétition-souhait révolutionnaire a durablement marqué les esprits puisque l'acception originelle de la pétition a été quelque peu reléguée à l'arrière-plan, tandis qu'elle formait et forme encore l'immense majorité des requêtes introduites auprès de l'une quelconque des autorités.

On n'en voudra dès lors guère à l'éminent auteur précité de qualifier de « pétition stricto sensu : (la) proposition d'amélioration des règles de la vie politique et sociale ». Nous n'aurons cependant de cesse de mettre en cause certainement la prévalence, et jusqu'à l'utilité même, de cette acception de la pétition .

21 - Il ne faudrait pas malgré tout accorder une trop prééminente importance à la distinction théorique opérée.

Primo, elle a le tort de ne prendre en considération que la seule volonté préconstruite du pétitionnaire. Or rien ne laisse supposer a priori qu'une plainte (ou un souhait) sera véritablement accueillie comme telle. Je peux exiger de meilleures conditions de détention, il n'est guère évident que l'autorité-interlocutrice y verra autre chose que la poursuite d'un intérêt collectif, sinon général, vu l'insalubrité *notoire* des établissements carcéraux.

Dans le même ordre d'idée, secundo, on a pu soulever qu'il était extrêmement rare qu'un pétitionnaire poursuive un objectif totalement désintéressé, même s'il n'avance guère de doléance personnelle. La pétition-souhait peut même entendre poursuivre un intérêt personnel futur ou hypothétique.

²¹ Cité par S.DUBOURG-LAVROFF, *op.cit.*, p.1734.

²² N.FEINBERG, "La pétition en droit international", *RCADI*, 1932, T.II, vol.40, pp.529-640, cité par H.SURREL, *op.cit.*, p.220.

²³ F.SUDRE, *Droit international et Européen des droits de l'homme*, Paris, PUF, collection droit fondamental, 1989, p.58, note 8.

Enfin, tertio, l'on ne peut ignorer l'évidence du *continuum* que forment les poursuites de l'intérêt privé et de l'intérêt collectif, et chaque pétition, pour ainsi dire, s'inscrirait facilement dans une pluralité de dimensions .

22 - Ceci étant, on conçoit que la distinction pétition-vœux/pétition-plainte affecte la perception proprement juridique de l'institution pétitionnaire, et notamment la détermination des titulaires du droit ou celle de l'intérêt à justifier par ces titulaires . Nous pensons cependant que les difficultés précitées ne sont pas insurmontables, à condition de ne pas accorder à la pétition une portée trop large, singulièrement celle de l'initiative populaire .

Pour notre part, nous croyons pouvoir faire correspondre à la pétition quatre objets théoriquement distincts mais certainement non exclusifs les uns des autres : la plainte, la demande d'acter, la suggestion et la demande d'information.

23 - La plainte s'entend assez logiquement de la doléance avec grief. Il est évident qu'elle poursuit une fonction avant tout remédiate et un intérêt essentiellement particulier.

24 - La demande d'acter peut d'une part correspondre à une doléance dont le grief serait préalablement épuisé . « Je tiens à vous signaler la manière déplorable avec laquelle vos services ont solutionné mon problème de permis de construire ». D'autre part, elle renvoie à l'intention du pétitionnaire de manifester un point de vue qui n'attend pas de réaction de l'autorité. « Rwanda, souvenons-nous ».

25 - Aux termes de « vœux », de « souhait » ou de « proposition », nous préférons assurément celui de « suggestion ». Vœux et souhaits expriment certes la même idée générale, mais ils ne manifestent guère une *intention posée en acte* : si l'on peut garder un souhait par devers soi, la suggestion seule objectivera cette intention. La proposition, quant à elle, renvoie à une notion constitutionnelle particulière dont la portée demeure précisément à distinguer .La suggestion se définit communément comme « (l') idée, (le) projet que l'on propose, en laissant la liberté d'accepter, de faire sien ou de rejeter ²⁴». Ainsi considérée, la notion renvoie fort opportunément aux limites intrinsèques de la pétition, qui n'est guère en mesure de s'arroger un quelconque pouvoir décisif . En contrepartie, il est évident que la suggestion n'est pas elle-même limitée dans son objet, ce qui en marque la souplesse.

26 - Il y a quelques hésitations théoriques à inclure la demande d'information comme espèce de la pétition. Le doute viendrait essentiellement du fait que les requêtes en information ne participent pas fondamentalement au « souhait de ceux qui soumettent (les pétitions) d'influencer dans un certain sens les travaux ou actions de l'organisme auquel ils s'adressent »²⁵, à compter cependant que cette

²⁴ *Dictionnaire Le Robert*, v° « suggestion ».

²⁵ N.FEINBERG, "La pétition en droit international", *RCADI*, 1932, T.II, vol.40, pp.529-640, cité par H.SURREL, *op.cit.*,p.220.

formule soit elle-même réellement adéquate²⁶. Soit, admettons cependant que la souplesse de l'institution pétitionnaire ne s'oppose pas formellement à pareille intégration. Aucune des définitions consultées – et certainement pas celle que nous avançons – ne l'approuve ni ne la condamne explicitement, pas plus – *corrélativement* – que le texte constitutionnel²⁷. Il paraîtrait par ailleurs un peu vain, sinon étrange, de soustraire à la portée de l'article 28 les questions que posent les citoyens sur tel ou tel aspect de leurs rapports à la puissance publique. L'on pourra, s'il échet, assimiler ce type de requête à une plainte, le grief portant sur l'incompréhension voire simplement la méconnaissance d'une situation administrative, normative voire politique donnée. Certes, l'auteur aura des difficultés à occulter sa conviction suivant laquelle la pétition-information constitue l'une des occurrences les plus prometteuses de l'institution, il se bornera simplement à plaider pour un certain réalisme. Un grand nombre de plaintes et de suggestions s'appuient en réalité sur une incompréhension ou une méconnaissance manifeste des situations susmentionnées, et l'autorité endosse déjà *pratiquement* un rôle de pur pédagogue en aiguillant par exemple le pétitionnaire vers le texte approprié²⁸. Il revient, au surplus, qu'une requête est difficilement « sécable » entre ses différentes composantes : refuser assez strictement le pan « informationnel » de la requête au nom de son irrecevabilité toute théorique paraît difficilement envisageable. Mieux vaut donc, en conclusion, appuyer la présente affirmation : avant le droit d'accès aux documents administratifs, il y a la pétition, avant l'article 32, il y a l'article 28 .

Section II - Informelle

27 - Johan Vande Lanotte et Yves Lejeune opposent à la *pétition* adressée aux Chambres (et plus généralement aux assemblées parlementaires), la *pétition informelle*, qui ne répond pas, en substance, aux prescriptions de l'article 57 de la Constitution. Cette distinction *pétition/pétition informelle* est à notre sens malheureuse en ce qu'elle repose sur des assises incertaines et en ce qu'elle ne rend pas compte de la réalité du phénomène pétitionnaire.

28 - Elle repose sur des assises incertaines puisqu'on rechercherait assez vainement dans les règlements des différentes assemblées traces d'une formalisation de la *pétition* qui tantôt ne se bornerait à répéter le texte constitutionnel, tantôt n'y adjoindrait des conditions particulières rien moins que totalement superfétatoires ou contraires à son interprétation, tandis que la portée même de l'article 57 al.1^{er} de la Constitution nous paraît parfaitement transposable à *l'ensemble* des pétitions. Hormis quelques conditions constitutionnelles minimales auxquelles nous nous arrêterons ci-

²⁶ Ce dont nous doutons personnellement, précisément en ce qu'elle ne rend pas compte de la présente situation.

²⁷ Puisque l'interprétation de l'article 28 est largement conditionnée par la définition doctrinale du terme « pétition ». Notons à cet égard que « verzoekschrift » s'avère formulation plus ouverte certainement.

²⁸ Voy. notamment les articles 4 et suivants relatifs à la publicité passive de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration (*Mon.* du 30 juin 1994).

après , aucune contrainte formelle spécifique ne pèse sur le destinataire d'une pétition²⁹. La requête ne doit guère en ce sens répondre, dans sa formulation, à un canevas particulier, pas plus qu'elle ne doit juridiquement s'annoncer comme pétition³⁰. Notre droit, contrairement à certains droits anglo-saxons, ne connaît pas de la demande dite « instante », c'est à dire celle qui exige, à la fin du texte, selon des formes requises, « que des mesures particulières soient prises afin de remédier aux torts et griefs exposés dans la pétition ³¹.

29 - Elle ne rend pas compte de la réalité du phénomène pétitionnaire en ce que la forme de la pétition s'avère substantiellement inorganisée par le droit. « La notion de pétition peut sembler antithétique avec toute idée de réglementation formelle »³². Une norme, quelle qu'elle soit - et sans doute la Constitution elle-même- ne pourrait imposer de conditions de forme trop contraignantes à la pétition sans porter atteinte à sa nature, qui est précisément d'offrir un mode de requête totalement indépendant du recours organisé. Très simplement, pareille contrainte participerait à la création d'une entité juridique autonome - un nouveau mode de recours particulièrement³³- , puisque la *pétition* resterait, conformément à la portée extrêmement générale de l'article 28, définitivement en deçà des critères de formalisation édictés³⁴.

30 - Il faut dès lors s'astreindre à un constat simple : la formalisation d'un mode de requête par le droit fait peu ou prou sortir ce type de demande du champ de la pétition³⁵. Derrière le constat simpliste de déshérence de l'institution pétitionnaire, il faudrait bien mieux concevoir, à notre sens, qu'il est de la *logique* de l'institution pétitionnaire qu'elle se défasse d'un certain nombre de rôles qu'elle exerçait précédemment au profit de l'institutionnalisation de modes de requêtes clairement circonscrits. Ainsi en est-il de l'évolution du recours administratif, confondu puis progressivement distingué en recours organisés et inorganisés, recours alors gracieux dont la plupart des auteurs s'accordent à considérer qu'il

²⁹ Nous utilisons provisoirement le terme « destinataire » pour désigner la personne à l'origine de la pétition, encore que celle-ci ne soit pas formellement assimilable au pétitionnaire

³⁰Contra : Vandelanotte p.34 « *Niet alle brieven gericht aan de voorzitter zijn verzoekschriften, evenmin als alle brieven die een vraag bevatten* ». L'auteur n'explique pas, ou pas suffisamment, quel sera l'outil conceptuel permettant de distinguer la pétition de la demande. Nous contestons clairement cette distinction.

³¹ M. G. J. PLOOS VAN AMSTEL, *op.cit.*, p. 11.

³² S.DUBOURG-LAVROFF, « Le droit de pétition en France », *op.cit.*, p.1753.

³³ Historiquement et conceptuellement, c'est ainsi qu'il faut comprendre que la demande en justice, originellement partie prenante du droit qui nous occupe, recouvre une réalité d'ores et déjà différente et non-assimilable. Une question que nous ne manquerons pas de nous poser est celle de savoir si le recours tantôt au Collège des Médiateurs fédéraux, tantôt à l'un quelconque des médiateurs « parlementaires » mis en places par différents conseils de Communauté et de Région participe comme tel au recours dit « pétitionnaire ».

³⁴ On en arriverait alors à cette coexistence pour le moins paradoxale de pétitions dites organisées et de requêtes subsistantes répondant malgré tout aux conditions de l'article 28.

³⁵ De même que son introduction auprès de l'autorité fait sortir la requête du champ de la demande sociale « source ».

« trouve (encore et toujours, n.d.l.a) son fondement dans l'article 28 »³⁶. Corrélativement, il s'avèrera d'autant plus pertinent de ne pas affecter la nature fondamentale de la pétition en lui assignant quelques rôles particuliers et parcellaires, au risque de restreindre la portée de l'institution et de créer par là même quelques formes de « béances juridiques », qu'aucune autre institution que la requête informelle ne peut remplir. Ainsi en va-t-il encore une fois des velléités –à notre avis infondées- d'assimilation de la pétition à l'initiative populaire .

31 - Reste que la pétition répond à plusieurs conditions formelles qui à la limite participent à sa nature et sont en ce sens d'application générale, c'est pourquoi nous l'avons qualifiée de *substantiellement* inorganisée : elle est indirecte et particularisée .

La pétition est indirecte.

32 - Historiquement, la pétition n'a pas toujours été écrite, tant s'en faut. Si, par extension, la pétition désigne « l'écrit signé par les auteurs de cette réclamation », cette extension lexicale constitue une restriction de sens. Il est cependant parfaitement évident que le droit constitutionnel de la pétition impose *hic et nunc* que la pétition prenne la forme d'un écrit, qui doit être signé (art.28) et ne peut être présenté en personne, du moins devant les différentes assemblées législatives . L'expression néerlandaise « *verzoekschrift* » renforce par ailleurs cette interprétation.

33 - Rien n'empêche cependant que l'on s'accorde à considérer *de lege ferenda* l'expression pétitionnaire.

Primo, la condition de requête écrite doit être replacée dans un contexte historique, ignorant d'autres modes de communication impersonnelle³⁷.

Secundo, l'idée de signature, à laquelle nous nous arrêtons ci-après, poursuit elle-même des objectifs dissociables de sa formulation écrite.

Tertio, l'interdiction de présenter sa pétition en personne, dans son interprétation raisonnable , entend moins prohiber l'un ou l'autre comportement particulier devant la barre de l'assemblée, interprétation frappée d'une certaine désuétude, que rappeler que l'exercice de la liberté de présenter sa pétition peut être conditionné .

34 - Ce faisant, d'autres modes de communication entre le citoyen et l'autorité sont envisageables³⁸. Ces moyens gagnent cependant à rester globalement

³⁶ R.ANDERSEN, F.DELPÉRÉE, M.VERDUSSEN, *Cours de droit administratif*, tome II, 1996-1997, p.222. Ces auteurs définissent le recours non organisé, parfois appelé « recours gracieux » (au sens large de cette expression), comme « la faculté d'adresser un recours à l'autorité administrative même dans les cas où aucune disposition légale ou réglementaire ne le prévoit. »

³⁷ Expression un peu précieuse pour désigner le téléphone ou l'envoi de bandes magnétiques.

³⁸ Le chapitre VI du Règlement d'ordre intérieur du Collège des médiateurs fédéraux, approuvé par la Chambre le 19 novembre 1998 en vertu de l'article 17 de la loi du 22 mars 1995 instaurant des

indirects. Ce caractère indirect de la pétition joue en effet un utile double rôle de filtrage.

D'une part, il permet que l'autorité ne soit submergée de demandes en tous genres en autorisant un examen préliminaire par le procédé de la délégation, au sens commun du terme ³⁹.

D'autre part, il n'entretient pas de confusion sur la nature de la relation entre le citoyen et l'autorité⁴⁰.

La pétition est particularisée.

35 - La pétition est particularisée par sa signature. « Traditionnellement la signature est définie comme étant le graphisme personnel qui permet d'établir la présence physique du scripteur à l'acte et par lequel une personne manifeste son consentement. Elle a donc une double fonction : elle identifie l'auteur de l'acte et exprime sa volonté »⁴¹. Il faut apprécier la disposition constitutionnelle sous cette double fonctionnalité.

36 - *La signature identifie-t-elle l'auteur de l'acte ?* La signature répond théoriquement à la première fonction d'identifier l'auteur de l'acte. Cette fonction est cependant à fortement nuancer dans le chef de l'institution pétitionnaire.

Notons d'emblée que la signature ne permet pas nécessairement d'identifier les auteurs de la pétition, pas plus que ses pétitionnaires puisque ceux-ci ne se confondent pas nécessairement avec les signataires de la pétition, comme il sera exposé plus loin . En outre, si la signature demeure un mode usuel pour *avaliser* l'identification d'un individu, elle suppose que cette identification lui soit jointe, sauf à accréditer l'idée que la Constitution se satisfasse d'un « graphisme personnel souvent illisible ⁴² ». L'article 95, 3° du Règlement de la Chambre des représentants nous paraît dès lors parfaitement constitutionnel en ce qu'il impose au pétitionnaire d'indiquer ses nom et prénom en marge de la signature proprement dite : ces trois

médiateurs fédéraux (http://www.just.fgov.be/html/fd2_tl.htm) prévoit divers modes d'introduction écrite de la réclamation, ainsi que l'introduction par téléphone (02/289 27 27) ou orale.

³⁹ Cette « délégation » ne doit pas être comprise dans le sens d'une délégation de pouvoir. Il se conçoit en effet, par exemple, que cette délégation inverse le rapport hiérarchique entre autorités. Ainsi la France et la Grande-Bretagne placent un « filtre parlementaire entre le particulier et le médiateur » (voy. M.VERDUSSEN, « Le médiateur parlementaire : données comparatives », *Le Médiateur*, op.cit., pp.11-45, sp.pp.24-25) tandis que l'institution belge d'un collège de médiateurs fédéraux procède de la logique inverse. Les médiateurs étant ainsi tenus d'« adresser annuellement (...) un rapport de leurs activités à la Chambre » (loi du 22 mars 1995 précitée, art. 18).

⁴⁰ L'une des difficultés de l'institution du médiateur est précisément, selon nous, l'illusion d'une contiguïté-complicité entre l'administré et « son » médiateur que permet la confrontation personnelle des acteurs. « Aucune séparation ne vient délimiter un espace d'un autre, une interiorité d'une exteriorité, une catégorie d'une autre : tout est contigu, illimité, immanent.(...) Deleuze et Guattari voient dans cette contiguïté le signe de l'identité absolue entre justice et désir » (A.GARAPON, « Kafka ou le non-lieu de la loi », *R.I.E.J.*, 1992.28, pp.1-17, sp.pp.8-9)

⁴¹ N.VERHEYDEN-JEANMART, *Droit de la preuve*, Précis de la Faculté de droit de l'Université Catholique de Louvain, 1991, p.234, n°494

⁴² L'expression est de M. FONTAINE, cité par N.VERHEYDEN-JEANMART, op.cit., p.236, n°499.

éléments insécables « formant identité ». Cette condition s'avère dès lors bien moins « nécessaire au traitement sérieux des pétitions », comme il est souvent soutenu, que conséquence directe de la prescription constitutionnelle. C'est pourquoi, il convient de distinguer cette question de celle de l'indication du lieu de domicile ou de résidence du pétitionnaire

37 - En réalité, l'éventuelle volonté constitutionnelle d'identifier chacun des pétitionnaires doit raisonnablement s'apprécier au regard de l'utilité de cette identification.

Ici encore , on pourra percevoir quelque « paradoxe d'intentionnalité ». Si, dans le chef du pétitionnaire, la signature marque tantôt sa volonté de recevoir une réponse de l'autorité, tantôt son soutien –« horizontal »- à la cause exprimée, la signature pourra dans le chef de l'autorité procéder de diverses intentions. Elle pourra parallèlement ouvrir les conditions d'une réponse, voire d'un dialogue personnalisé. Mais la signature se verra également attribuer, aux dépens du signataire, la tâche ingrate d'identifier d'éventuels responsables de ces délits de presse d'un genre particulier, avec toutes les hésitations subséquentes . Dans le même ordre d'idée, l'identification pourra répondre au désir de l'autorité et au bon exercice du droit de pétition en interdisant ces formes d'abus que constituent les « harcèlements pétitionnaires » et autres pétitionnements parallèles, principalement lorsque d'autres voies de recours sont proposées après qu'une première pétition a déjà fait l'objet d'un traitement⁴³ .

38 - Force est de reconnaître, cependant, principalement à propos des pétitions collectives, que la signature remplit une fonction purement statistique rendant inutile l'identification des signataires. Signer revient alors à authentifier et assurer la stricte unicité de l'élément comptabilisé, sans que la détermination intrinsèque du signataire ne soit recherchée. Il s'agit sans doute là d'une fonction purement incidente⁴⁴ de la signature : le nombre de pétitionnaires ne constituant pas un élément déterminant de recevabilité .

39 - D'autre part, on se doit d'invoquer une hypothèse dans laquelle l'identification sera tout bonnement impossible et dont l'incidence en terme de liberté de pétitionner est assez remarquable : celle de pétitions anonymes.

Plusieurs arguments s'opposent en effet à la recevabilité de telles pétitions.⁴⁵ Le premier est bien entendu l'exigence d'une ou plusieurs signatures⁴⁶. Cette condition ne tolère guère d'exception. Elle connaît cependant une limitation inhérente à la formulation du texte constitutionnel, puisque une pétition revêtue

⁴³ Avec cette nuance cependant que la technique permet actuellement de suppléer assez efficacement à ce type d'inconvénients (n°)

⁴⁴ En théorie. La pratique des réceptions « de pure politesse » avalise souvent l'idée qu'on n'assignera guère plus de rôle aux signatures apposées.

⁴⁵ Voy. J. VANDE LANOTTE, *Participatie, rechtsbescherming en openbaarheid van bestuur : het petitierrecht ont(k)leed ?*, *op.cit* , pp.35-36.

⁴⁶ *Contra* J. VANDE LANOTTE, *idem*, dont nous ne suivons pas la position sur ce point.

d'une signature « de complaisance » rentre formellement dans le giron de l'article 28, par exemple celle d'un avocat, d'un parlementaire voire du président de l'assemblée concernée, qui marquerait ainsi sa volonté expresse de réceptionner la requête. Rappelons, avant de nous en expliquer plus longuement, que le pétitionnaire n'a pas l'obligation de signer la pétition qu'il présente.

Le refus des pétitions anonymes s'appuie subsidiairement sur deux ordres de considérations. Le premier s'appuie sur l'idée que la formulation de l'article 28 « Ieder heeft het recht-Chacun a le droit » introduit une personnalisation du droit, « *terwijl in buitenlandse grondwetten vaak het petitierecht op een onpersoonlijke wijze wordt gewaarborgd* »⁴⁷, s'opposant à la requête non explicitement personnalisée. Le second considère l'anonymat de la demande comme empêchant, ici encore, le « traitement sérieux de la pétition ». « Il faut que cet auteur soit connu, il faut qu'au besoin on puisse s'adresser à lui pour lui demander compte de ses affirmations, pour s'éclairer d'avantage »⁴⁸.

40 - Ces deux derniers motifs d'irrecevabilité de la pétition anonyme sont contestables. Le premier en ce qu'il n'explique pas en quoi une formulation impersonnelle du droit de pétition autorise *in se* la pétition anonyme, et partant en ce que cette formulation éclaire *a contrario* l'interprétation de l'article 28. Le second en ce qu'il anticipe au niveau de la recevabilité de la requête des conditions, guère indispensables au demeurant, de traitement de la pétition.

41 - La question se pose dès lors au seul niveau constitutionnel, dont la plupart des auteurs s'accorde à considérer la rigueur quelque peu inutile. Mieux vaut, à notre avis, *de lege ferenda*, prendre exemple sur le traitement de la réclamation anonyme par le Collège des médiateurs fédéraux. La loi du 22 mars 1995 (art.9, al.1, 1°) dispose : « Les médiateurs *peuvent* refuser de traiter une réclamation lorsque : 1° l'identité du réclamant est inconnue ». Le règlement d'ordre intérieur du Collège précise cette faculté (art.5, al.2): « Les Médiateurs peuvent également refuser de traiter une réclamation lorsque l'identité du réclamant est inconnue. Ils la traiteront néanmoins si, par exemple, les faits allégués par cette réclamation sont très graves ou si le réclamant justifie d'une raison sérieuse de se taire son identité ».

42 - *La signature exprime-t-elle la volonté du signataire ?* Ici encore, la formalisation de la pétition est marquée du sceau de l'incertitude. Lorsque les pétitions sont ouvertes à signature publique, la signature manifeste en effet moins l'expression d'une *volonté* du signataire que celle d'une *adhésion*. Sous ce double aspect, elle se rapproche du *contrat d'adhésion*⁴⁹. Cette comparaison impose selon nous de relativiser, s'il échet et à l'aune du droit des contrats, la responsabilité des

⁴⁷ *Idem*, p.36. L'auteur fait référence en note à l'article 57(!) ancien de la Constitution fédérale suisse : « Le droit de pétition est garanti ».

⁴⁸ O.ORBAN, *op.cit.*, p.423

⁴⁹ Sur ce concept, voy. B.Dubuisson, M.Fontaine...

signataires de pétitions d'adhésion, souvent recueillies « au pied levé », sans que les personnes prennent même connaissance du texte qui leur est soumis.

Finalement, on attirera l'attention sur l'émergence de nouveaux procédés d'identification et d'expression de la volonté des signataires⁵⁰. Il n'y a pas encore de réglementation uniforme de la signature électronique en Belgique. La question trouve des réponses parcellaires dans une série de domaines, dont principalement la Sécurité sociale. Un arrêté royal⁵¹ prévoit en cette matière d' « assimiler, dans les cas fixés par le Roi, le résultat découlant d'une transformation asymétrique et cryptographique d'un ensemble de données électroniques, avec une signature manuscrite, pour autant qu'une autorité de certification agréée (...) ait certifié que cette transformation permet de déterminer avec un degré de certitude raisonnable l'identité de l'auteur et son accord avec le contenu de l'ensemble des données, ainsi que l'intégrité de l'ensemble des données »⁵². La création récente d'une Commission permet d'entrevoir une certaine évolution de la réglementation en cette matière⁵³.

Section III. Introduite

43 - La pétition est une requête introduite auprès de l'autorité, avons-nous exposé. C'est qu'il nous semble que l'utilisation de cette terminologie, en lieu et place du plus traditionnel « adressée », procède d'un souci de sécurité juridique autant qu'il renforce la portée de la prescription constitutionnelle.

44 - Quand naît effectivement une pétition ? Au moment de la formation intellectuelle de la requête, de sa formation matérielle, de l'apposition de la première ou de la dernière signature, de l'envoi de la requête, de sa réception ou de sa reconnaissance comme telle par l'autorité ?

45 - Il convient tout d'abord de faire état des hésitations qui entourent l'expression constitutionnelle « adresser une pétition ». Primo, l'expression entend-elle que la pétition *préexiste* ou *coexiste* à cette adresse ? Secundo, entend-elle que la pétition soit simplement *destinée* (« ad ») ou dûment *introduite* (« in ») auprès de l'autorité ?

La langue française ne répond, à notre sens, ni à l'une, ni à l'autre ⁵⁴ de ces deux questions. Suivons, pour la première, la définition traditionnelle de la pétition :

⁵⁰ Sur ces nouveaux modes d'identification, voy. N. VERHEYDEN-JEANMART, *op.cit.*, p.236, n°499 et svts ; et réf. citées et plus généralement les travaux du Centre de Recherche Informatique et Droit (C.R.I.D.) des Facultés Notre-dame de la Paix de Namur, dont certains sont disponibles en lecture en ligne sur le site <http://www.fund.ac.be>

⁵¹ A.R. du 16 octobre 1998 portant des dispositions relatives à la signature électronique qui s'applique à la Sécurité sociale (...), http://moniteur.be/html/fd2_w3.htm.

⁵² *Ibidem*, art.1.

⁵³ Voy. A.R. du 12 mars 2000 portant création d'une commission nationale mixte relative aux obstacles à la société de l'information, http://moniteur.be/html/fd2_w3.htm.

⁵⁴ Le *petit Larousse illustré* ne départage pas les deux acceptions puisque « adresser une lettre à son fils » prend le sens de lui faire parvenir tandis que la formule pronomiale « cette remarque ne s'adresse pas à vous » signifie : « ne vous est pas destinée ».

une requête qui n'est pas encore adressée n'est tout simplement pas encore une pétition. Quant à la seconde de ces interrogations, un détour par le texte néerlandais de la Constitution et l'expression « indienen »⁵⁵ permet fort opportunément de lever notre hésitation : la pétition est bel et bien introduite auprès de l'autorité⁵⁶.

46 - Les requêtes ayant ou non fait l'objet de publicité, notamment par écrit, ne rentrent guère sous le vocable « pétition » tant qu'elles sont simplement *destinées* à l'autorité, sauf à admettre que la lettre ouverte, le courrier de lecteur ou le simple calicot dans une manifestation ressort de la protection de l'article 28. Il s'impose que non seulement le message soit « destiné » de manière non-équivoque à l'autorité (le cas d'une lettre ouverte), mais qu'un *acte particularisé* assure l'expédition ou le dépôt, du message auprès de l'autorité⁵⁷. A cet égard, il faut distinguer la pétition du *manifeste* « dans lequel des personnalités, le plus souvent intellectuelles, font connaître publiquement leur position sur un problème d'actualité⁵⁸ », soit d'une *requête publique à l'attention de l'autorité*. Certes, un certain nombre de pétitions auront été préalablement des manifestes mais leur introduction les soumet selon nous à un régime juridique distinct : celui de l'immunité de la pétition . Qui plus est, et à l'inverse du manifeste, rien n'oblige la (pré-) pétition à faire l'objet de mesures de publicité particulière comme certaines définitions le laissent parfois supposer.

47 - Reste à déterminer à quel moment la pétition peut légitimement être considérée comme *introduite* auprès de l'autorité. A cet égard, nous référons au critère de la *réception* telle qu'issu de la théorie des contrats à distance⁵⁹.

48 - Ayant fixé le moment de naissance de la pétition, cette détermination impose la précision suivante. A l'instar d'autres droits, le droit *de* pétition ne peut être assimilé au droit *de la* pétition. Celui-ci comprend autant le droit *pétitionnel* au sens que nous lui conférerons, que le droit *ante-pétitionnel* (droit de la formation de la pétition) et le droit *post-pétitionnel* (droit du traitement de la pétition, hors de la question de sa prise en connaissance).

Section IV- Par le pétitionnaire

49 - *Qui est titulaire du droit de pétition ?* La question s'avère plus délicate que la formulation de l'alinéa premier de l'article 28 de la Constitution ne le laisse

⁵⁵« présenter, déposer » selon le Van Dale. Terminologie reprise par l'article 57 al.1^{er} Const. : « Il est interdit de *présenter* en personne des pétitions aux Chambres ».

⁵⁶ En réalité, l'usage de l'expression « introduite » devrait à son tour céder le pas au plus précis : « destinée et introduite ».

⁵⁷ La publication ou l'affichage, par exemple, d'une requête écrite, signée et destinée à l'autorité ne suffit pas à notre estime à constituer une pétition.

⁵⁸ J.RIVERO, *Les libertés publiques*, t.I, *les droits de l'homme*, Paris, p.u.f., coll. Themis-droit, pp.245-246.

⁵⁹ M. FONTAINE, *syllabus de droit des obligations*, 1996, p. 58.

paraître et renvoie d'emblée à la définition du droit de pétition dans ses deux aspects : le droit d'adresser et le droit de signer les pétitions. Qui est titulaire du droit d'adresser des pétitions ? Chacun, nous assurera-t-on. Fort bien. Mais il est tout de même cet élément de texte qu'aucun commentateur ne semble soulever : si la protection constitutionnelle a effectivement pour titulaire ce « Chacun » introductif, il n'est nulle part spécifié que celui-ci dût faire partie des *signataires* de la pétition. Chacun peut adresser des pétitions signées par une ou plusieurs *personnes*. Inversement, il n'est pas précisé que les signataires dussent nécessairement adresser eux-mêmes les pétitions aux autorités, contrairement à ce qu'allèguent certaines formules à l'emporte-pièce⁶⁰. Signataire et destinataire sont donc à distinguer clairement. Une question purement terminologique se pose alors : qui est donc le *pétitionnaire* ?

50 - *Qu'est-ce qu'un pétitionnaire?* L'on ne pourrait en vouloir au constituant originaire d'avoir perpétué une ambiguïté inscrite jusqu'au cœur du lexique de la langue française : les dictionnaires généraux se contredisent et bousculent le terme « pétitionnaire », tandis que celui-ci n'est guère repris dans le vocabulaire juridique usuel. Le pétitionnaire s'affichera tantôt comme la personne « qui fait⁶¹ », tantôt comme celle « qui signe⁶² », ou « qui présente⁶³ » la pétition, se coiffant alternativement de l'une ou l'autre de ces casquettes. Le lexique juridique doit être plus circonspect. De notre point de vue, l'acception « destinataire de la pétition » se révèle plus probante que celles d'« auteur » ou de « signataire ». L'article 28, et plus généralement la liberté de pétitionner vise la personne qui adresse la pétition. Nous en concluons que le pétitionnaire et le destinataire de la pétition, titulaire direct de la protection constitutionnelle, forment une et une seule personne. Plus spécifiquement, nous entendrons par « pétitionnaire » le *destinataire qui introduit ou fait introduire la pétition auprès de l'autorité*.

Cette précision en appelle d'autres. Tant qu'à faire, ne faudrait-il pas envisager chacun des acteurs du droit de pétition ? Nous reviendrons *infra* sur les *destinataires* de la pétition, soit les autorités publiques. Attachons-nous à présent à distinguer les différents rôles qui gravitent autour de l'introduction de la pétition. Notons-le : ces différents rôles ne sont pas exclusifs l'un de l'autre, loin de là. La distinction opérée ferait au contraire plutôt figure de cas d'école.

51 - Outre le pétitionnaire, au sens que nous lui avons conféré, la Constitution n'envisage que le ou les seuls signataires de la pétition. Encore le fait-elle en manière telle que la *signature* acquiert une place (chrono)logique prédominant

⁶⁰ Au Canada, en Inde et au Japon, le pétitionnaire *doit* signer lui-même sa pétition. Voy. M. G. J. PLOOS VAN AMSTEL, "Le droit de pétition", *Informations constitutionnelles et administratives*, 3^{ème} série, n° 118, 1979, p. 21.

(C'est nous qui soulignons). L'auteur inclut la Belgique dans cette liste, ce qui procède selon nous d'une méprise.

⁶¹ *Petit Robert*, 1977.

⁶² *Ibidem* et *Grand Larousse en 5 volumes*, 1987.

⁶³ *Grand Larousse et Dictionnaire Littré*, 1991.

le ou les signataires (). Cette question est exposée par ailleurs . Plus fondamentalement, il convient d'interroger la possibilité qu'aurait une norme infra-constitutionnelle, à l'instar d'un règlement d'assemblée⁶⁴, de conditionner en quelque manière la signature de la pétition en imposant des conditions relatives à la personne du signataire (nationalité, âge, résidence,...)⁶⁵.

52 - Que le droit de *chacun* d'adresser des pétitions signées par une ou plusieurs aux autorités puisse être conditionnel, ceci ressort de l'économie générale de la Constitution belge, qui tolère que soit précisée l'étendue des droits qu'elle accorde. Le fait est qu'en l'occurrence, la Constitution n'octroie pas comme telle de droits aux *signataires* de la pétition, elle se borne à considérer le droit du *pétitionnaire*. La présence d'une ou plusieurs signatures - régulièrement formées - est une question de fait qui conditionne le droit du seul *pétitionnaire* à adresser « sa » pétition, sans que l'on puisse inférer que certains signataires n'avaient pas qualité ou capacité à le faire, problématique étrangère à l'article 28⁶⁶.

53 - Au surplus, reconnaissons-le, l'économie de la Constitution est avare dans sa distribution des seconds rôles. Point n'est besoin d'être grand clerc cependant pour admettre que le *negotium* de la pétition est le fait d'un ou plusieurs auteurs intellectuels . Que son *instrumentum* a fait l'objet d'une rédaction. Qu'il a été imprimé, ou , à tout le moins édité. Qu'il a sans doute été photocopié et diffusé, éventuellement par le canal des ondes. Qu'on a peut-être organisé des réunions ou manifestations publiques à son occasion. Que le ou les *pétitionnaires* l'aient sans nul doute confié à un mandataire pour son expédition, ne serait-ce que celui visé à l'article 29, al.2 de la Constitution. Auteur, rédacteur, éditeur, imprimeur, diffuseur (serveur Internet, entreprise de télécommunication, démarcheur, titulaire d'un e-portail,...), signataire, *pétitionnaire*, mandataire : voilà assurément une galerie de personnages difficilement réductible au panel du seul article 28 de la Constitution. Chacune de ces fonctions correspond à l'exercice de libertés et de droits que nous qualifions par ailleurs d'ante-pétitionnels : liberté d'expression, de réunion, d'association, de manifestation, de la presse et de la communication audiovisuelle ou de correspondance : on ne peut prétendre en dresser un tableau général. Ce droit ante-pétitionnel sera néanmoins précisé dans la section consacrée à la liberté de pétition .

54 - Force est de reconnaître l'extrême importance que peut revêtir la détermination de la personne du premier signataire. Primo, en l'absence de mention de l'éditeur responsable, il serait tentant de faire porter sur ce premier signataire la

⁶⁴ "A la différence de toute autre institution ou organisation, le règlement des Chambres est plus simple qu'un règlement "domestique", Y.DELVAUX, « Statut matériel du Parlement fédéral et de ses membres », C.H.CRISP, n°1514-1996, p.4.

⁶⁵ La question de l'identification des signataires ne ressort pas de conditions attachées à sa personne mais d'un développement de la notion de signature, voy.

⁶⁶ Et singulièrement au droit pétitionnel, ce qui n'emporte pas que le droit ante-pétitionnel (liberté de signer, notamment) ou post-pétitionnel (droit de voir la pétition traitée de telle ou telle manière) soit restreints dans leurs portées respectives à l'égard des signataires.

responsabilité éditoriale de la pétition, voire sa paternité. Cette question reste à apprécier au regard du droit commun de la presse, en application de l'article 25 al.2 de la Constitution. Il peut s'avérer fort praticable, secundo, d'identifier un destinataire particulier aux fins de limiter le champ des destinataires de l'éventuel accusé de réception, de lecture ou de la réponse à la requête. Certains instruments y réfèrent d'ailleurs explicitement⁶⁷.

55 - On ne pourrait raisonnablement faire peser sur l'autorité la responsabilité d'apporter une réponse individualisée à toute espèce de pétition collective : une forme de réponse collective sera la publication d'un accusé de réponse dans un organe de presse d'une certaine diffusion, une autre sera éventuellement la désignation d'un mandataire en la personne du premier signataire. Notons cependant deux choses. Primo, la disposition physique de l'instrumentum de la pétition, souvent reproduite sur papier libre à de nombreux exemplaires de présentation identique (exposé de la pétition, espace de signature) rend malaisé la détermination d'un premier signataire parmi des centaines voire des milliers de feuillets. Secundo, la détermination du premier signataire ne peut assurer seule sa représentativité de mandataire des autres signataires, puisque cette première signature peut tout aussi bien s'avérer fortuite. L'idéal sera, en l'absence d'éditeur responsable, que l'autorité recoure à la publication.

56 - Ceci exposé, attachons-nous plus particulièrement au *pétitionnaire*. Toutes les catégories générales et abstraites d'individus sont-elles susceptibles d'en être ? Particulièrement, les étrangers sont-ils destinataires de la norme constitutionnelle ? Le pétitionnaire doit-il résider en Belgique ? Qu'en est-il, enfin, des pétitions en nom collectif ?

57 - *Chacun*. La formule « chacun » est traditionnelle puisqu'elle se retrouve dans bon nombre de dispositions de notre Constitution, tandis que les révisions constitutionnelles récentes ne l'ont certainement pas désavouée⁶⁸.

Avant d'envisager plus précisément de quels individus il est question, remarquons que la formulation utilisée ne laisse planer aucun doute sur la volonté du constituant : ce sont des *personnes* - physiques voire morales - qui sont recevables à adresser des pétitions. Ceci amène deux ordres de considérations.

Primo, tandis que certains instruments de droit international considèrent le droit de pétition comme un droit de *troisième voire de quatrième génération* - l'article 87 de la Charte des Nations Unies institue par exemple un droit de pétition au profit

⁶⁷ Ainsi l'article 32 de l'Arrêté de l'Exécutif régional wallon du 10 décembre 1987 portant exécution du décret du 11 septembre 1985 organisant l'évaluation des incidences sur l'environnement en Région wallonne stipule : « En vue d'organiser la réunion de concertation, l'autorité compétente écrit à chacun des réclamants individuels ou au premier signataire des pétitions collectives (...) ». C'est nous qui soulignons.

⁶⁸ Voy. l'article 23 par exemple.

des populations menacées d'oppression⁶⁹- la formulation du texte constitutionnel impose une titularité « objective ». L'article 28 n'autorise pas des entités abstraites à porter leurs griefs et suggestions aux autorités : l' « opinion publique » ou la « Nation flamande » ne sont pas appelées à introduire leurs requêtes auprès de l'autorité .

Secundo, pareille formulation induit, suivant certains auteurs, une *personnalisation des titulaires* , ce que nous avons déjà contesté .

58 - Cela étant dit, on peut affirmer que grâce à la faculté de pétitionner, chaque individu, indifféremment de son sexe, de son âge ou même de sa capacité, peut participer à la vie sociale.

Malgré que la faculté pour les femmes d'adresser des pétitions ait donné lieu au siècle passé, comme c'est la loi du genre, à des débats assez représentatifs de mentalités d'un autre âge, il est tout de même remarquable d'observer que le droit de pétition a pour ainsi dire toujours été reconnu aux femmes, *en ce compris le droit de poser des requêtes et suggestions d'ordre politique*, bien avant qu'il ne fût même question de leur accorder le droit de vote.

59 - Une autre question à raccrocher au terme « chacun » concerne les velléités dont ont parfois fait preuve certaines autorités à imposer un âge minimum à l'exercice du droit de déposer des pétitions. Constitutionnellement, cette limitation n'est pas justifiable. Rappelons tout d'abord que la condition de signature ne vise pas en soi les pétitionnaires, même s'il ne paraît pas contestable que le pétitionnaire dût atteindre la majorité ou l'émancipation pour assumer sa responsabilité civile personnelle du fait de l'éventuelle publication du manifeste qui deviendra une pétition par son dépôt auprès de l'autorité . Rappelons ensuite que le droit de pétition n'est pas en l'état actuel des choses – et dans l'absolu, croyons-nous – assimilable au droit d'initiative populaire, qui est susceptible d'emporter ses propres conditions de capacité.

60 - Si la question de la jouissance des droits civils et politiques du pétitionnaire a pu et peut donner lieu à quelques hésitations théoriques, la pratique a très tôt répondu sans ambiguïtés à l'admissibilité des pétitions de personnes déchues de leurs droits puisque les détenus des prisons belges sont nombreux à déposer des pétitions sur le bureau d'une des Assemblées afin de dénoncer les conditions de leur incarcération. Le droit de pétition fait partie intégrante du noyau dur du droit à la liberté d'expression . Les réclamations individuelles qui subsistent sont souvent des cas "désespérés", ce qui rend assez bien compte de la nature particulière de « dernier recours » qu'exerce parfois le droit de pétition⁷⁰ .« En schématisant, on peut dire que les pétitions se limitent aujourd'hui, ou à des motions de conseils communaux ou à des demandes désespérées de détenus, de prisonniers ou de personnes qui pensent

⁶⁹ Ce type de pétition est suffisamment spécifique pour que nous n'en traitions plus dans ces lignes.

⁷⁰ Voy. pour la reconnaissance de principe de ce type de pétition par notre Cour de Cassation, Cass.(2^e ch.fr.), arrêt du 21 octobre 1974, *Pas.*, 1975, I, pp.226-227 et http://www.just.fgov.be/html/fd2_tl.htm

avoir été l'objet de l'une ou l'autre injustice et qui ont entamé un certain nombre de procédures qui se sont révélées inutiles »⁷¹. Les individus condamnés et déchus de leurs droits civiques exercent en effet parfois le droit de pétition comme un recours en grâce. Un problème juridique se pose dans ce cas car le titulaire du droit de grâce est le chef de l'État.

61 - En France, un accord passé entre le Garde des sceaux et le président de la commission des lois prévoit que les demandes présentées par les personnes ayant fait l'objet d'une telle condamnation et transmises sur décision de la commission au garde des sceaux, sont assimilées à des recours en grâce et examinées comme tels. « Cette procédure de renvoi permet au chef de l'État d'exercer sa compétence exclusive qu'est le droit de grâce prévu par l'article 17 de la Constitution de 1958 »⁷².

62 - Si le droit belge ne connaît pas pareille formalisation, il faut surtout y voir le fait que ce type de demandes est quasi systématiquement renvoyé au Ministre de la justice⁷³.

63 - La question particulière du droit de pétition des fonctionnaires a fait l'objet d'une jurisprudence contestable du Conseil d'Etat, et fera l'objet d'une étude particulière .

64 - Sur l'étendue du terme « chacun », concluons que l'on peut généralement affirmer que « la conception robespierriste d'un droit ouvert à tous est encore rémanente puisque (...)le droit de pétition est reconnu à toute personne (...), jouissant ou non de ses droits civiques »⁷⁴.

65 - Notons, comme déjà précisé , qu'il n'est pas nécessaire en Belgique, contrairement à un certain nombre de pays, de passer par l'intermédiaire d'un parlementaire pour déposer sa pétition⁷⁵. Cette procédure de filtrage permet vraisemblablement d'éliminer les pétitions manifestement irrecevables, mais à la seule discrétion du parlementaire en question et en obligeant le pétitionnaire à afficher en quelque manière un choix politique. Non seulement, cette obligation n'existe pas en droit belge, mais « aucune obligation n'impose aux Parlementaires de présenter au Parlement les pétitions qui leur sont adressées par leurs électeurs⁷⁶ ». Il paraît cependant quelque peu inutile de rappeler que la pratique supplée largement au droit en la matière par l'institution des fameuses « permanences sociales » .

66 - *Chaque Belge*. Le débat sur le lien entre la titularité du droit de pétition et la jouissance de la nationalité prend ses racines dans les développements

⁷¹ J. VANDE LANOTTE et Y. LEJEUNE, *op.cit.*, p. 75.

⁷² S.DUBOURG-LAVROFF, *op.cit.*, 1768.

⁷³ Rappelons que la prérogative d'accorder le droit de grâce ne pourrait appartenir aux Chambres ou aux Conseils de Communautés et de Régions en vertu des articles 110 et 111 de la Constitution.

⁷⁴ S.DUBOURG-LAVROFF, *op.cit.*, p.1750

⁷⁵ Voy. M. G. J. PLOOS VAN AMSTEL, *op.cit.*, p. 13.

⁷⁶ Article 21.- Séance du 27 décembre 1830.

révolutionnaires du droit de pétition. La question ne constitue en réalité qu'un épiphénomène de ce que nous avons appelé « le grand malentendu » et tient à la nature, publique ou politique, du droit de pétition. Le Comité de Constitution présenta, en mai 1791, un projet de loi à l'Assemblée Nationale n'accordant le droit de pétition qu'aux citoyens qui payaient un certain impôt direct et, en revanche, affirmait que « la plainte est un droit naturel de tout homme qui serait lésé par une autorité ou par un individu quelconque »⁷⁷. Deux conceptions antagonistes apparaissent. Tandis que Robespierre refuse l'idée d'une restriction de l'accès à la pétition, soutenu alors par les tenants de la thèse d'une pétition, droit public, Le Chapelier réserve le substantif « pétition » à la requête d'intérêt général et y voit d'ailleurs un « droit politique ouvert aux seuls citoyens actifs »⁷⁸.

Remarquons-le d'emblée, ce débat n'est guère épuisé en droit positif belge⁷⁹. Gageons même qu'il resurgira avec une certaine virulence à l'occasion d'un potentiel débat sur l'initiative populaire, qu'on en vienne simplement à considérer la vivacité du débat fort proche sur les droits de vote et d'éligibilité des étrangers. L'occasion peut-être de clarifier la situation du droit de pétition en la matière.

67 - Placé sous le titre II « Des Belges et de leurs droits », l'article 28 s'adresse *a priori*, comme la plupart des dispositions constitutionnelles du reste, aux seuls nationaux.

On sait que le régime juridique des étrangers *résidant sur le territoire de la Belgique* trouve son principe dans l'article 191 de la Constitution qui leur octroie « la protection accordée aux personnes et aux biens, sauf les exceptions établies par la loi ». « Il s'agit d'un régime de large assimilation entre Belges et étrangers pour la jouissance des droits et libertés »⁸⁰.

68 - Le droit de pétition rentre-t-il dans le cadre de cette « protection »? La question n'est pas évidente et mérite que nous procédions par étape, en distinguant les différents objets de la pétition : les « plaintes », « regrets », « demandes d'information » et « suggestions » à portée particulière d'une part⁸¹, les mêmes à portée plus générale de l'autre⁸².

Le droit de requête particulière rentrera à notre sens dans la catégorie des droits de nature procédurale susceptibles d'assurer la « protection aux personnes et aux biens » visée à l'article 191⁸³. Ce faisant, il ne reste plus qu'à constater qu'aucune

⁷⁷ Sur l'historique du droit de pétition en France, voy. S.DUBOURG-LAVROFF, *op.cit.* 1744 et s.

⁷⁸ *Idem*, p.1741.

⁷⁹ Et il n'est pas sûr que cette question théorique trouve d'autre application que la présente problématique du droit de pétition des étrangers. Pour notre part, nous considérons que le droit de pétition ressortit alternativement à la liberté publique ou au droit politique, suivant l'objet de la requête. L'auteure précitée le considère comme une liberté publique pouvant jouer un rôle politique.

⁸⁰ F.DELPÉRÉE et A.RASSON-ROLAND, *La Cour d'arbitrage*, 1996, p.92.

⁸¹ Regroupées pour l'occasion sous le vocable « requêtes particulières ».

⁸² Les « requêtes politiques », sans que soit toutefois prises en compte sous cette dernière acception des plaintes qui ressortiraient de la protection des minorités par exemple. On vise bien plutôt le droit pour une personne étrangère d'adresser des suggestions d'ordre politique à l'autorité.

⁸³ Qu'il suffise, pour s'en convaincre, d'observer les similitudes qu'entretient la question avec la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

loi ⁸⁴ne procure exception au droit de requête particulière de l'étranger résidant en Belgique pour conclure que celui-ci en est pleinement titulaire, au même titre qu'un Belge.

69 - Le droit de *requête politique*, quant à lui, s'avère plus délicat à assortir au vocable « protection accordée à la personne et au biens ». En admettant même qu'il le fût, une législation restreignant aux seuls nationaux le bénéfice de la requête d'ordre politique ou qui ne prévoirait - plus subtilement - aucune possibilité pour un non-national de poser pareille requête n'aurait vraisemblablement guère de difficulté à passer la rampe de notre cour constitutionnelle. C'est que, si « l'article 191 n'a pas pour objet d'habiliter le législateur à se dispenser, lorsqu'il établit une telle différence (entre Belges et étrangers, n.d.l.a), d'avoir égards aux principes fondamentaux établis par la Constitution »⁸⁵, n'y a-t-il pas lieu, justement, d'avoir égards à certains principes fondamentaux établis par la Constitution, et notamment l'article 8 al.2 pour refuser aux non-nationaux le bénéfice d'un droit qu'on ne pourra qualifier, en l'occurrence, que de « politique ».

Encore qu'on envisage mal qu'une telle législation restrictive pût être adoptée, outre que pareille restriction apparaîtrait comme difficilement justifiable⁸⁶ par ailleurs, ne serait-il pas intéressant que les tenants des droits politiques des étrangers s'assurent d'un soutien constitutionnel en la révision de l'article 8 ? La question de l'extension de la citoyenneté est un débat récurrent dans lequel il n'y a pas lieu d'entrer ici. Notons simplement que les sénateurs Lallemand et Erdman ont présenté une proposition de révision de l'article 57 de la Constitution visant l'introduction d'un débat d'initiative populaire⁸⁷ dans laquelle les titulaires de ce droit d'initiative sont tout aussi bien les Belges que les résidents étrangers. Ce qui paraît conforme, à notre estime, à l'air du temps, ne manque tout de même pas d'interroger, assez fondamentalement, le paradoxe qu'il y aurait pour un étranger non-européen à activer sa « citoyenneté » sous forme d'initiative à un niveau de pouvoir qui la lui refuse dans le même temps en matière de vote et d'éligibilité. *Débat récurrent...*

70 - *Chaque résident*. Les Règlements des différentes Assemblées parlementaires imposent aux *signataires* des pétitions l'indication de leur lieu de résidence. La légitimation de ces règles trouve sa source, suivant certains auteurs,

⁸⁴ Constatons au surplus que le règlement d'une assemblée ne pourra jamais être assimilé à la loi puisqu'il est l'œuvre d'une seule des branches du pouvoir législatif.

⁸⁵ C.A., arrêt n°61/94, du 14 juillet 1994, B.2. La portée exacte de cet arrêt suscite néanmoins des interrogations que nous ne soulevons pas ici: voy. F.DELPÉRÉE et A.RASSON-ROLAND, *La Cour d'arbitrage*, 1996, p.92.

⁸⁶ La pratique ayant largement avalisé le droit des étrangers de poser des requêtes, mêmes politiques, il conviendrait d'analyser la conformité d'une restriction à quelque application de l'effet cliquet en matière de droit de pétition, avec cependant des réserves sur la portée et l'effectivité du principe en droit belge.

⁸⁷ **Doc. parl.**

dans une « explicitation des conditions implicites au traitement normal de la pétition »⁸⁸. Il s'agit, en l'occurrence, pour l'autorité destinataire finale, de connaître l'endroit où peuvent être adressées la ou les réponses, qu'elles qu'en soient les formes . Ce critère nous paraît cependant inconstitutionnel en ce qu'il déclarerait irrecevable la pétition au motif de la non-indication du lieu de résidence des signataires⁸⁹.

Ceci dit, il convient de s'interroger sur l'éventuelle incidence sur la recevabilité du droit de pétition d'une résidence à l'étranger de la personne du pétitionnaire. Aucune restriction à l'exercice du droit de pétition ne paraît, à la réflexion, devoir être imposée *in se* aux Belges résidents à l'étranger. La faculté nouvelle pour les Belges non-domiciliés sur le territoire national d'accéder à l'électorat ⁹⁰ permet une argumentation *a fortiori*.

71 - Il se conçoit plus aisément que la recevabilité de pétitions « radicalement étrangères » - relativement aux questions de nationalité et de résidence du pétitionnaire - ne ressorte pas de la Constitution même et s'analyse, s'il échet, comme une simple tolérance de l'autorité réceptrice⁹¹. Tirons cependant application particulière du principe suivant lequel la personne du signataire est indifférente à la question de la recevabilité : il nous semble parfaitement envisageable d'accorder le bénéfice de la protection constitutionnelle à une pétition adressée à une autorité belge par un étranger résident sur notre territoire alors que l'ensemble des signataires est étranger non-résident⁹². La recevabilité de cette pétition est, à notre sens, certaine en *droit*, pour autant bien entendu que les autres conditions de recevabilité soient réunies.

72 - *L'exercice collectif de la pétition*. Il convient de distinguer les pétitions en nom collectif des pétitions collectives.

⁸⁸ « Het expliciteren van de impliciete voorwaarden voor een normale uitvoering ervan », J.VANDE LANOTTE, *Participatie, rechtsbescherming en openbaarheid van bestuur : het petitieright ont(k)leed ?*, *op.cit.*, p.36.

⁸⁹ Outre l'argument invoqué précédemment, il s'envisage, dans les cas où pétitionnaire et signataire seraient confondus, que si le droit d'adresser une pétition tel qu'il est entendu dans ces lignes emporte -éventuellement- pour son destinataire le droit de recevoir un accusé de lecture voire une réponse en bonne et due forme, il n'impose pas à ce destinataire l'obligation d'exercer ou de faciliter la mise en œuvre de ce dernier droit, *a fortiori* lorsque ce droit n'est même pas pratiquement reconnu.

⁹⁰ Voy. également la toute récente proposition du sénateur Destexhe relative à l'aménagement de possibilités de vote par Internet.

⁹¹ Il est arrivé, pour l'exemple, qu'une pétition datée de Hambourg soit reçue et traitée par la Commission des Pétitions de la Chambre

⁹² Envisageons un groupe de pétitions signées par des ressortissantes Chiliennes, habitantes de Santiago et adressées en langue espagnole au Procureur du Roi de Bruxelles par l'intermédiaire d'un ressortissant chilien établi en Belgique.

73 - Concernant ces dernières, l'alinéa 2 de l'article 28 de la Constitution dispose :« Les autorités constituées ont *seules* le droit d'adresser des pétitions en nom collectif ».

Cette restriction a une explication historique certaine⁹³. Les pétitions en nom collectif ayant été intégrées par les révolutionnaires à la législation municipale, « les assemblées et les communes en usaient largement afin de critiquer le gouvernement et l'Assemblée constituante, mais aussi pour dépouiller de leurs attributions les anciennes municipalités provisoirement maintenues »⁹⁴. En réaction, les seules *autorités constituées*⁹⁵ ont été admises à pétitionner, pour asseoir en quelque manière leur légitimité⁹⁶. Il se concevait, en fin de compte, que la souveraineté nationale ne duse « être occultée par des corps intermédiaires », pour reprendre l'expression de Le Chapelier⁹⁷.

Une pratique, formellement inconstitutionnelle⁹⁸, a depuis belle lurette passé outre à cette disposition et il est un fait acquis que les associations⁹⁹, à tout le moins, ont le droit de pétitionner. Nous analyserons plus avant cette question des pétitions en nom collectif sous l'angle de l'intérêt à pétitionner des groupements, même juridiquement inorganisés .

74 - Si nous les entendons par pétition collective, cette fois, l'agrégat de pétitions individuelles portant la signature de plusieurs personnes et portées sur un document unique ou un ensemble organisé de documents, celles-ci ont toujours été recevables au titre de l'alinéa premier. Ainsi, fait suffisamment remarquable, persiste depuis l'aube de notre État de droit une forme d'expression collective d'une demande sociale dont on ignore complètement pourquoi elle n'a pas contaminé quelque peu et bien plus tôt d'autres modes juridiques d'expression de pareilles attentes. L'on pense bien évidemment à la délicate question des actions en justice dites collectives ou d'intérêt collectif .

⁹³ Elle peut être datée d'un décret des 18-22 mai 1791.

⁹⁴ S.DUBOURG-LAVROFF, *op.cit.*, p.1748

⁹⁵ Une interprétation contemporaine de la Constitution ne devrait guère prendre en considération, à notre sens, la différence de terminologie entre « autorités » et « autorités constituées » pour les raisons de désuétude invoquées.

⁹⁶ Certains ont pu avancer des explications plus contestables, ainsi celle suivant laquelle « le caractère légal de leur organisation assure la véracité des signatures. Il n'en est pas de même pour les associations ordinaires. Rien ne garantit que les *signataires* de la pétition parlent bien réellement ou non d'une collectivité de membres. Il faut donc en pareil cas que les pétitions collectives soient *signées de tous les pétitionnaires*», O.ORBAN, *op.cit.*, p.424.

⁹⁷ Cité par S.DUBOURG-LAVROFF, *op.cit.*, p.1748.

⁹⁸ "L'intention de la

centrale n'a pas été de donner le droit de faire des pétitions collectives aux associations collectives; cependant, comme l'article porte: *les corps légalement constitués*, l'observation de M. DE ROBAULX est juste; il faudrait effacer ces mots et dire : *les autorités constituées*" , M.DEVAUX, *Exposé des motifs de la Constitution belge*, séance du 27 décembre 1830.

⁹⁹ Voy. par exemple les pétitions datées du 9 octobre 1996 de l'A.S.B.L. « Marc et Corinne » et autres A.S.B.L. demandant (notamment) « une modification des lois concernant les ravisseurs d'enfant », Feuilleton des pétitions, *Doc. Parl.*, Ch., S.O. 1996-1997, n°716/1°, p.3, pétition n°1. Nous ne disposons d'aucun exemple de pétition adressée par un groupement juridiquement inorganisé.

Toujours est-il que, selon de Mohl : « il n'y a pas de différence suivant le nombre de ceux qui pétitionnent en même temps et sur le même objet.(...) Le fait que beaucoup présentent les mêmes vœux n'est certainement pas une raison pour refuser de les entendre et un citoyen ne peut perdre son droit de pétition parce qu'un autre, en même temps, l'exerce »¹⁰⁰.

Et de fait, notre Constitution n'impose aucune limite quantitative minimale ni aucune conséquence juridique particulière au nombre de pétitions présentées. La pratique de la comptabilisation des pétitions par huissier ne doit à cet égard leurrer personne : la quantité ne supplée aucunement, théoriquement s'entend, aux autres critères de recevabilité. Eux-mêmes pareillement théoriques, mais nous y reviendrons .

SECTION V - AUPRÈS DE L'AUTORITÉ

75 - *Chacun peut adresser aux AUTORITÉS publiques.* Qu'entend-on par « autorités » ? La notion peut et doit être assez largement interprétée. Si le terme vise autant les personnes morales que les personnes physiques, ces dernières ne seront destinataires de la norme qu'en tant qu'elles agissent ès qualités. La pétition et le droit qui la supporte s'adressent à la fonction¹⁰¹.

76 - *Chacun peut adresser AUX autorités publiques.* La préposition « aux », contraction de « à les » - non de « à des », vise toutes les autorités publiques. Sauf à l'égard des seules assemblées, le droit de pétition pourra paraître juridiquement inorganisé. Il est parfaitement indifférent cependant qu'une norme infra-constitutionnelle organise ou non l'exercice du droit de pétition : la Constitution, elle, s'adresse à toutes les autorités et emporte des effets immédiats, notamment en ce qu'elle utilise l'indicatif présent (« a »).

Dans quelle mesure peut-on assimiler l'expression « aux autorités » à l'expression plus englobante « à l'Autorité », conçue comme un ensemble insécable, un corps organisé ? L'explication historique est, à notre sens, insuffisante à fonder la conviction sur le dessein exact du constituant originaire¹⁰². Le texte constitutionnel lui-même n'apparaît pas univoque. S'il utilise le pluriel, il ne réfère pas, par exemple à l'idée d'« autorités compétentes », qui, à l'instar de la Loi fondamentale allemande¹⁰³, aurait permis d'envisager une nette prise en compte de la séparation des pouvoirs (°).

Une autre conséquence s'attache à la formulation de la disposition constitutionnelle : nul n'est recevable à s'adresser *spécifiquement* à telle ou telle

¹⁰⁰ Cité par S.DUBOURG-LAVROFF, *op. cit.*, p.1747.

¹⁰¹ En ce sens, l'on ne peut que condamner le détournement du droit de pétition qui consisterait à assiéger une personne jusqu'au cœur de sa vie privée, comme il survient régulièrement dans l'exercice de ce droit proche que constitue le droit de manifestation.

¹⁰² Nous laissons aux historiens patentés le soin de départager, sur ce point particulier, tendances jacobinistes et sympathies provinciales, tenants de la séparation des pouvoirs ou de l'unicité des pouvoirs publics.

¹⁰³ **article**

autorité. Il peut certes adresser sa requête à qui bon lui semble – et quel qu'en soit l'objet (n°)-, il n'aura guère le droit d'imposer que *cette* autorité particulière s'acquitte de l'obligation corrélative d'examiner sa requête (n°). En d'autres termes l'obligation constitutionnelle d'examiner les pétitions ne s'adresse à aucun destinataire particulier.

Je pétitionne, par exemple, le Gouvernement wallon. Après un examen moins que sommaire, celui-ci se défait prestement de ma correspondance et la renvoie au Conseil régional. Celui-ci fait lanterner ma demande – que personne n'a lue – avant de s'aviser de la renvoyer au médiateur de la Région wallonne, qui, en dernier recours s'acquitte de l'obligation de me lire. Ce médiateur pousse la politesse jusqu'à m'inviter à m'adresser à l'autorité compétente, en l'occurrence... le Gouvernement wallon. Ce voyage en absurdie est formellement conforme à la Constitution¹⁰⁴.

77 - *Chacun peut adresser aux autorités PUBLIQUES*. Il est évident que la pétition s'adresse en premier chef aux autorités législatives. Point n'est besoin de justifier cette évidence sous le présent intitulé.

Néanmoins, la qualification de « publiques » intègre les autorités publiques de la manière la plus extensive qui soit, autorités dont l'article 28 constitue par ailleurs la seule et unique détermination constitutionnelle.

78 - Certains contestent que l'on puisse adresser des pétitions aux autorités judiciaires¹⁰⁵, et plus généralement aux juridictions¹⁰⁶. Cette idée procède selon nous tant d'une méprise que d'une crainte.

D'une méprise, parce que l'idée revient à assimiler toutes les pétitions adressées aux autorités juridictionnelles à des pétitions portant grief. Or, il est légitime que les autorités judiciaires, au même titre que n'importe quelles autres, puissent recevoir des suggestions et des requêtes liées à l'amélioration générale du service public, en l'occurrence celui de la Justice. Aucun argument sérieux ne peut justifier dans pareils cas une restriction à la liberté constitutionnelle.

D'une crainte ensuite, celle que les gens adressent informellement aux autorités judiciaires leur plainte « à vocation de demande » sans aucune considération pour les règles de fond et de forme qui président à l'introduction de l'action, notamment en vertu du Code judiciaire. Cette crainte ne peut être suffisante, à notre avis, pour rejeter l'admissibilité des pétitions, même portant des griefs, devant les juridictions. En effet, tantôt le pétitionnaire n'a manifestement pas l'intention d'introduire une action en justice, et la pétition sera traitée comme devant n'importe quelle autre autorité, sans que le juge puisse trouver prétexte d'une très hypothétique assimilation pour rejeter la *lecture* de la requête qui lui est adressée ou ne pas procéder, plus vraisemblablement, à son renvoi. Tantôt au contraire le

¹⁰⁴ Sur l'examen plus détaillé de ces questions, voy. n°

¹⁰⁵ M. G. J. PLOOS VAN AMSTEL, *op.cit.* p. 5.

¹⁰⁶ *Contra*, voy. p.ex. l'art. 23 du Règlement d'ordre intérieur de la Cour des comptes tel qu'adopté par la Chambre le 5 février 1998, qui dispose : « Le premier président et le président portent à la connaissance de l'assemblée générale et des chambres les lettres, pétitions et autres pièces qui intéressent la Cour des comptes. (...) », http://www.just.fgov.be/html/fd2_tl.htm

pétitionnaire a manifestement l'intention d'introduire une action : la pétition est une « demande larvée » et trois hypothèses sont envisageables.

La première est celle où cette pétition ne remplit – et ne remplira jamais – les conditions de l'action, parce que son objet, par exemple, est totalement étranger à celui du contentieux. En ce cas, le « pétitionnaire » - qui n'entend pas se prévaloir, par hypothèse, de son droit de pétition, sera simplement avisé que sa demande est irrecevable.

Les deuxième et troisième hypothèses sont celles où la pétition n'est pas insusceptible, moyennant certaines modifications, de former demande. Le pétitionnaire pourra d'une part être invité à reformuler sa requête afin qu'elle satisfasse aux conditions requises. D'autre part, le Code judiciaire autorise, nous semble-t-il, la requalification d'une pétition en demande.

79 - Concernant les autorités administratives, cette fois, point n'est besoin de rappeler ici la portée très générale de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'État et de la jurisprudence qui lui est associée. Cette jurisprudence assimile, comme on le sait, certaines personnes de droit privé aux autorités administratives, ce qui, malgré la logique qui prévaudrait à considérer ces dernières comme destinataires des pétitions, pose néanmoins un problème strictement formel de conformité au texte constitutionnel.

80 - Et cependant, la question de la protection des requêtes adressées à des autorités autres qu'étatiques nous paraît riche en développements. Que l'on envisage simplement plusieurs cas de figures. L'Église catholique de Belgique met sur pied une commission chargée de recevoir les récriminations éventuelles de ses ouailles sur les agissements de membres de son magistère : doit-elle prendre au moins connaissance de chacune des demandes qui lui sont exprimées ? Des membres d'un syndicat entendent faire connaître aux dirigeants de celui-ci quelques suggestions de nature à éclairer la discussion que ces dirigeants ont entamé avec les organisations patronales : ces membres sont-ils constitutionnellement habilités à le faire ? La question est en définitive celle de l'effet horizontal éventuel du droit de pétition. Soyons clairs, la Constitution belge, telle que rédigée à l'heure où s'écrivent ces lignes, ne saurait en aucune manière être comprise comme s'adressant aux autorités « de droit privé » prenant simplement place dans la sphère publique. Ce serait tout bonnement faire abstraction, à bon compte, du qualificatif « public » ou le considérer dans un sens manifestement erroné. Aucun texte international ne permet par ailleurs d'imaginer, à l'instar d'un certain nombre de droits fondamentaux conventionnellement et constitutionnellement protégés, une quelconque *drittwirkung*¹⁰⁷ du droit qui nous occupe.

¹⁰⁷ Même si la notion n'est pas aussi facilement transposable dans ce contexte : voy. la classification opérée par J.VELU et R.ERGEZ, « La convention européenne des droits de l'homme », *R.P.D.B.*, compl. VII, 1990, n°88-96

Ici encore, l'ambiguïté originelle du statut du droit de pétition porte à conséquence : le droit fondamental favorise l'idée d'une effectivité horizontale¹⁰⁸ tandis que le droit politique *stricto sensu* s'y oppose par nature. Rien n'interdit cependant, suivant en cela la démarche prospective qui est la nôtre, d'envisager un droit général à poser ses requêtes, griefs et suggestions à *quelque détenteur d'autorité que ce soit*, moyennant peut-être des conditions d'intérêts relativement strictes et une définition juridique de l'« autorité ». Cette conception élargie du droit de pétition trouverait à n'en pas douter des applications concrètes en matière de droit des relations de travail¹⁰⁹, de droit de la consommation ou de l'environnement¹¹⁰. Elle imposerait à tout le moins une modification préalable du texte constitutionnel en la suppression de l'adjectif « publiques »¹¹¹. En ce sens, l'exemple de l'effectivité horizontale potentielle du nouvel article 33 de la Constitution suisse du 18 avril 1999 n'est pas à écarter d'un revers de main¹¹².

81 - *Chacun peut adresser aux autorités COMPÉTENTES ?* Il convient peut-être d'interroger le concept d'« autorité » en rapport avec les différentes *fonctions* que ces autorités sont appelées à remplir et l'incidence de ce rapport sur le droit de pétition. A l'inverse du droit constitutionnel allemand¹¹³, qui vise les autorités *compétentes*, notre Constitution ne s'adresse qu'aux seules autorités *publiques*.

82 - Plusieurs arguments plaident néanmoins - vainement à notre sens, pour une restriction de l'acception d'autorités de l'article 28 aux seules autorités compétentes.

Primo, il y a cette idée selon laquelle l'idée de compétence est consubstantielle à celle d'autorité, quand elle ne s'y substitue simplement pas¹¹⁴. Aucun élément ne permet cependant de justifier *en droit* pareille conception. Au contraire, l'on arguera que le droit positif, judiciaire notamment, fait de toute évidence la part entre les *autorités* et les *autorités compétentes*.

L'on écarte, secundo, l'argument tiré de l'*effet utile*, ou supposé tel, de la pétition : suivant ce principe, la pétition tendrait, par définition, à obtenir un résultat que seule l'autorité compétente peut conférer. C'est là céder à une vision quelque peu réductrice de la pétition. Celle-ci ne sert-elle pas - dans un certain nombre de cas

¹⁰⁸ Sur la question, voy. plus généralement F.RIGAUX, « Le respect des droits fondamentaux par les institutions non-étatiques », *R.C.J.B.*, 1996, pp.126-129.

¹⁰⁹ Par exemple, les administrateurs d'une firme multinationale sommés de prendre connaissance des doléances de leurs employés en Belgique.

¹¹⁰ Obligation de recevoir les plaintes des consommateurs, obligation de prendre connaissance d'avis scientifiques adressés à un organisme de contrôle, ...

¹¹¹ Ainsi, certainement, qu'une référence explicite à pareille possibilité d'extension dans les travaux parlementaires préparant la révision constitutionnelle.

¹¹² Cet article formera l'une des bases de la modification constitutionnelle que nous avançons, son alinéa premier stipule : « Toute personne a le droit, sans qu'elle en subisse préjudice, d'adresser des pétitions aux autorités ».

¹¹³ Loi fondamentale, art.17.

¹¹⁴ « Dans la société industrielle avancée, l'autorité semble de plus en plus liée à la « compétence ». Elle n'est donc plus conçue comme un statut particulier, mais comme une fonction, dans une perspective de « rationalité » efficace », G.FOUREZ, *Éduquer : Écoles, Éthiques, Sociétés*, 1990, pp.57-58.

- à obvier précisément à l'inaction, la faute ou la mauvaise volonté de l'autorité compétente? Il se peut également que la pétition s'attache à déterminer justement l'autorité compétente, tantôt que cette détermination constitue l'objet de la requête (requête en information), tantôt qu'elle découle - de manière plus indirecte - de la fin de non-recevoir renvoyée au citoyen par l'autorité actionnée.

On tirerait argument tout aussi vainement, tertio, du principe de *séparation des pouvoirs*. L'article 28 ne se place guère au niveau du droit post-pétitionnel mais bien à celui du droit de pétition *stricto sensu*. Chaque autorité est constitutionnellement compétente à *recevoir* les pétitions qui lui sont adressées, quelle que soit sa compétence à connaître du fond de la requête .

Argument fort proche du précédent, l'on avancerait avec le même insuccès, quarto, que *l'organisation fédérale de l'État* suppose que l'adresse des pétitions respecte la répartition des compétences respectives de leurs destinataires. L'article 28 n'est pas, comme tel, affecté par la répartition des compétences entre les différentes entités qui trouvent leur place dans l'organigramme de la Belgique fédérale. Les règles sommaires que cette disposition édicte et induit sont simplement élargies aux différentes entités puisque l'ordre juridique constitutionnel ne s'adresse pas exclusivement à l'État fédéral¹¹⁵, mais contraint à un niveau que - « faute de mieux - on qualifiera d'*étatique* »¹¹⁶.

83 - Il n'en demeure pas moins que ces dispositions différenciées relatives au traitement des pétitions ne peuvent porter atteinte à la prescription constitutionnelle. Si l'on peut éventuellement souhaiter de la Constitution qu'elle soumette à l'avenir la loi, le décret et la « règle visée à l'article 134 » à l'obligation d'édicter des normes claires en la matière , il nous paraît à tout le moins indiqué que la question de la bonne répartition fonctionnelle des pétitions entre les différentes autorités du pays trouve dans la *loi* un cadre stable et directeur. Parce qu'elles ont trait à un droit fondamental, le législateur national est seul compétent pour fixer, de manière générale, les exigences minimales en matière de droit de pétition. Ce droit fondamental constitue une "matière" à part entière, comme l'a admis la Cour d'Arbitrage¹¹⁷.

84 - Les communautés et les régions ont la possibilité d'établir à l'occasion de l'exercice de leur pouvoir normatif dans des matières qui ressortissent à leurs compétences, des règles qui se situent dans la ligne des dispositions minimales arrêtées par la Constitution ou le législateur national ou qui tendent soit à les préciser soit à les renforcer.

85 - En l'absence de règles générales établies par la Constitution ou le législateur national, les communautés et les régions peuvent imposer, mais uniquement dans telle ou telle matière qui relève de leurs compétences respectives,

¹¹⁵ F. DELPEREE, *Doc. parl.*, Sén., Sess. extr., 1991-1992, n° 100-2/4, p. 42.

¹¹⁶ *Ibidem*.

¹¹⁷ C.A., arrêt n°14/91 du 28 mai 1991, n° R.G. 169.

des obligations relatives en tenant compte de la spécificité de la matière envisagée, étant entendu qu'il y aura lieu, pour eux, de s'assurer de la compatibilité des dispositions particulières ainsi adoptées avec les dispositions générales qui seraient prises par le législateur national. L'article constitutionnel n'empêche en rien que des dispositions décrétales ou ordonnancielles conduisent à un *traitement* différencié des pétitions au nord ou au sud du pays. Comme l'a rappelé la Cour d'arbitrage, ces différences de traitement ne sont pas comme telles contraires aux articles 10 et 11 de la Constitution.

86 - Le non-recours à la notion d'autorité compétente peut paraître témoigner d'une largesse de vue propre à rendre notre Constitution, sur ce seul point, plus généreuse que la Loi fondamentale allemande. Cette largesse s'avère en réalité terriblement ambivalente. Au rayon des avantages, l'acceptation large permet théoriquement au citoyen pétitionnaire de ne pas avoir à préalablement s'instruire des subtilités de notre organigramme politico-administratif. Il lui est bien entendu loisible de s'adresser à l'autorité qui lui *semble*, à tort ou à raison, compétente. Mais il peut, dans les conditions indiquées, actionner l'autorité la plus proche, celle « qui s'est exprimée au poste » ou qui lui inspire simplement confiance.

Mais cette générosité se révèle être un assez grossier trompe-l'œil. Elle ne s'envisage guère dans les mêmes termes dans l'hypothèse où l'introduction d'une pétition auprès d'une autorité est génératrice d'une quelconque compétence liée, particulièrement celle de faire aboutir la requête à « l'autorité la plus compétente » : tel n'est cependant pas le cas . La largesse du constituant devient, sous cet angle, d'autant plus désavantageuse qu'elle aboutit presque systématiquement à la conséquence que celui qui aura usé à mauvais escient de sa prérogative constitutionnelle et adressé sa pétition à une autorité incompétente n'aura absolument aucune chance de voir sa demande traitée.

—

Le chapitre qui s'achève ici a entendu préciser autant que possible la notion juridique de « pétition », telle qu'elle est comprise par l'article 28 de la Constitution. Cet article lui associe un droit particulier, le bien nommé droit de pétition.

Chapitre II - Le droit de pétition

87 - « *Le droit de pétition est l'un des plus importants de ceux que la Constitution a consacrés* »¹¹⁸. Peu de juristes contemporains assumeraient la paternité de pareille assertion. Tirée de l'un des premiers commentaires de notre loi fondamentale, l'affirmation ferait bien plutôt sourire, tant l'évolution institutionnelle de nos démocraties, une pratique pétitionnaire souvent perçue comme erratique et une théorie juridique pour le moins indigente sinon indifférente rendent apparemment désuète l'institution pétitionnaire. C'est dire que le statut de droit fondamental que ce chapitre accorde peut-être imprudemment au droit qui nous occupe mérite assurément d'être interrogé.

88 - Et pourtant, formellement parlant, le doute n'est guère de mise : son inscription au Titre II de la Constitution accorde au droit de pétition le statut de liberté fondamentale. Notre Constitution, pourtant avare de ses dispositions, lui réserve en réalité pas moins de deux articles : les articles 28 et 57. Il s'impose cependant d'interroger, par l'absurde en quelque sorte, cette inscription elle-même. Quelle est en définitive, dans la perspective de révision qui est la nôtre, la pertinence d'une protection du droit de pétition au niveau constitutionnel ? Trois types d'arguments nous guident provisoirement dans cette interrogation essentielle, puisque l'ensemble de ce travail lui est en définitive consacré : les arguments de droit naturel, de droit comparé et d'économie du droit.

89 - L'institution pétitionnaire s'avère profondément enracinée dans la plupart des sociétés, tant de la tradition écrite que de la tradition orale. Rien de guère étonnant, en vérité, que de concéder, derrière la boutade, que « chaque homme apporte le droit de se plaindre en naissant »¹¹⁹. « *Le droit de pétition est le droit imprescriptible de tout homme en société. Les Français en jouissaient avant que vous fussiez assemblés ; les despotes les plus absolus n'ont jamais osé contester formellement ce droit à ceux qu'ils appelaient leurs sujets* »¹²⁰. Malgré tout, le droit de se plaindre est sans doute plus spécifique, sinon consubstantiel, à l'idée *démocratique* véhiculée par nos États de droit.

90 - Le droit comparé nous enseigne pour sa part que le droit est inscrit dans un grand nombre de Constitutions et Lois fondamentales¹²¹, ou ressort directement, plus exceptionnellement, de dispositions législatives particulières¹²². Certaines assemblées parlementaires européennes prévoient le droit de pétition dans leur règlements, ainsi l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, l'Assemblée de

¹¹⁸ J.J. THONISSEN, *La Constitution belge annotée*, 1876, sp. p.95.

¹¹⁹ S. DUBOURG-LAVROFF, *op.cit.*, p.1733.

¹²⁰ M. DE ROBESPIERRE, *Moniteur Universel*, du 12 mai 1791, discours du 11 mai, cité par S. DUBOURG-LAVROFF, *idem*.

¹²¹ Le droit de pétition est inscrit dans les Constitutions espagnole (art 29), grecque (art.10), italienne (art.50), luxembourgeoise (art.27), néerlandaise (art.5), portugaise (art.52), allemande (art.17), suisse (art.33) outre le Bill of Rights anglais de 1683 .

¹²² Ainsi les lois françaises des 6 janvier 1973 et 24 décembre 1976.

l'U.E.O. et le Parlement européen¹²³, tandis que le droit international des droits de l'homme met en place des systèmes de requêtes individuelles généralement qualifiées de « pétition ».

91 - Et néanmoins, il nous paraît que l'argument décisif à apporter au débat sur la pertinence de l'inscription constitutionnelle consiste, pour les économistes du droit, à interroger l'affectation d'un moyen rare, à savoir le texte constitutionnel, à une aussi marginale utilité que celle du droit de pétition. Sauf à se réapproprier, comme nous le ferons, l'institution pétitionnaire, force est de constater l'acuité du regard que ce dernier argument porte sur la disproportion entretenue entre l'appareil constitutionnel et la pratique – supposée ou dûment avérée- du droit de pétition.

92 - Le droit de pétition est le *droit d'introduire la pétition auprès de l'autorité*. L'article 28 s'inscrit dans le Titre II de la Constitution relatif aux Belges et à leurs droits. Il est rédigé en ces termes :

« *Chacun a le droit d'adresser aux autorités publiques des pétitions signées par une ou plusieurs personnes. Les autorités constituées ont seules le droit d'adresser des pétitions en nom collectif* ».

Il n'est certainement pas inutile de relever la *localisation* de l'article dans la géographie constitutionnelle. *Primo*, le droit de pétition s'insère dans un *continuum de libertés* avec lesquelles il entretient fatalement des rapports de *dépendance* : libertés de presse, de réunion et d'association ainsi qu'inviolabilité du secret des lettres. *Secundo*, le droit occupe, en schématisant quelque peu, une place *médiane* entre deux types de libertés: *publiques* en amont (presse, réunion et association), inviolabilité du secret des lettres et libertés plus « *administratives* »¹²⁴ (emploi des langues, libre poursuite des fonctionnaires, libre accès aux documents administratifs) en aval. *Tertio*, la « localisation à la fin du titre, loin des articles 8 et 10, est également lourde de sens », pour reprendre les termes de M.Verdussen : le droit de pétition « n'est pas un droit lié à la citoyenneté, mais un droit lié à la condition humaine ».¹²⁵

93 - Revenons un court instant sur la définition de la pétition dans le rapport que celle-ci entretient avec l'économie générale de l'article 28. L'alinéa premier de l'article 28, en disposant que « *Chacun a le droit d'adresser aux autorités publiques des pétitions signées par une ou plusieurs personnes* » utilise en effet le terme « pétition » entouré de deux déterminations (« signées » , « adresser aux autorités ») qui au regard de la définition du chapitre précédent s'apparentent à des tautologies. Tant qu'à faire, l'auteur aurait préféré que le constituant allât au bout de sa logique et mît entièrement à plat le concept dans tous ses éléments constitutifs, ce qui nous aurait

¹²³ L'article 128 §1er du règlement intérieur du Parlement européen dispose que " Tout citoyen de l'Union a le droit de présenter, à titre individuel ou en association avec d'autres citoyens, des demandes ou des doléances écrites (pétitions) au Parlement européen".

¹²⁴ Cette distinction entre libertés publiques et libertés administratives s'avère bien moins une césure qu'une mise en forme didactique desdites libertés. Il faudrait plus exactement parler, dans le continuum que forment les droits repris sous le titre II, de quelque espèce de « polarisation ».

¹²⁵ M.VERDUSSEN, « La parité sexuelle sur la liste de candidat(e)s », *R.B.D.C.*, 1999/1, p.36.

épargné une formulation hybride peu propice à la clarté. Ainsi, le terme «pétition» aurait purement et simplement disparu des textes français et allemands de l'article 28 au profit de la formulation : « chacun a le droit d'introduire des requêtes informelles auprès des autorités publiques » et de son équivalent german.

Il nous paraît que la logique qui prévaut à ce jeu lexicologique peut, à la réflexion, trouver à s'appliquer au concept même de « droit », suivant en ce une perspective particulièrement féconde à éclairer notre propos. Dans sa théorie de « l'analytique des droits », le chimiste et juriste américain Wesley Hohfeld¹²⁶ entendait en effet distinguer, derrière la formule polysémique de « droit », quatre acceptions différentes et généralement amalgamées. Il s'agit des *privilege* (liberté), *immunity* (immunité), *right* (droit au sens strict) et *power* (pouvoir)¹²⁷. Cette distinction, amputée de sa quatrième branche pour les raisons que nous exposerons en temps voulu, forme la *summa divisio* du présent chapitre.

Section I - La liberté de pétition

94 - Pour Hohfeld, la liberté (« privilege ») signifie que nul ne peut revendiquer la puissance publique contre l'action de la personne qui s'en prévaut. La formule : « Chacun a la liberté d'adresser des pétitions signées par une ou plusieurs personnes aux autorités publiques » rend compte de trois hypothèses : la liberté matérielle de former requête, la liberté d'expression pétitionnaire, la liberté matérielle d'introduire la pétition.

Nous aurons l'occasion d'analyser plus avant l'importante question de la liberté d'expression, de concert avec celle de l'immunité éventuellement accordée au pétitionnaire. L'idée principale reste que la liberté d'expression joue, dans le catalogue des libertés énoncées, un rôle de *lex generalis*, tel qu'a pu le soulever la Cour européenne des droits de l'homme à l'occasion de l'affaire *Ezelin*¹²⁸, à côté des *lex specialis* que constituent chacune de ces libertés.

95 - *La liberté de former des pétitions.* La liberté de former des pétitions s'analyse tout d'abord comme un complexe de libertés publiques concomitantes, outre la liberté d'expression proprement dite. Liberté de presse¹²⁹, de manifestation, de réunion et d'association peuvent être invoquées à des degrés divers : chaque

¹²⁶ Pour une description des travaux de HOFHELD, voy. A.L.CORBIN, « Jural relations and their classifications », 30 *Yale law Journal* 226 (1921) et J.LENOBLE, *syllabus de théorie générale du droit*, 1998, pp.64-70.

¹²⁷ A chacune de ces acceptions, l'auteur associe des *jural correlatives* et oppose des *jural opposites*, ce qui constitue l'intérêt subséquent (n°) de la théorie exposée. Pour un exposé de cette théorie, voy. O.DE SCHUTTER et J.LENOBLE, *op.cit.*, pp.22-28.

¹²⁸ Arrêt du 26 avril 1991, *Ezelin c. France*.

¹²⁹ S. DUBOURG-LAVROFF qualifie le droit de pétition de « droit individuel de publier sa pensée », *op.cit.*, p.1754

pétition, suivant les modalités de sa mise en œuvre, s'analysera comme le fruit d'une combinaison *sui generis* de ces différentes libertés.

96 - La liberté de former des pétitions vise ensuite tant les pétitions privées que les pétitions publiques. Les pétitions privées comme publiques peuvent être individuelles ou collectives. Par *pétition privée*, nous entendons les pétitions formées dans la sphère privée et adressées aux autorités sans publicité préalable. La liberté de former des pétitions privées ne retient guère notre attention. La *pétition publique* se conçoit comme un *manifeste* introduit auprès de l'autorité après qu'il a été rendu public. Contrairement au sens commun, le texte que l'on signe dans la rue n'est pas une pétition au sens juridique du terme mais bel et bien un *manifeste* au sens où nous l'entendons, soit d'une *requête informelle publique destinée à l'autorité* publique s'entend obligatoirement d'un *manifeste* signé. Cette signature peut être recueillie publiquement ou non.

97 - La *liberté de former manifeste* s'assimile totalement au régime de la liberté de la presse lorsque l'écrit qui lui sert de support fait l'objet d'une publication sans autre forme de publicité. Il n'y a pas lieu de s'y attarder. La seconde forme de publicité recouvre l'appel à la signature du public. Y a-t-il un droit, pour les promoteurs d'une pétition, « de mettre en œuvre les moyens qui s'imposent pour récolter les signatures nécessaires à son aboutissement ¹³⁰ ». L'article 28 n'emporte *in se* aucun *droit* à signer les pétitions, si l'on s'accorde à la lecture - intransigeante il est vrai - que nous faisons de cette disposition, dont le destinataire direct nous paraît être le seul pétitionnaire au sens que nous lui avons conféré. Et cependant la disposition constitutionnelle suppose, par sa formulation même, que lui préexiste la liberté de signer lesdites pétitions. Le contraire serait en réalité difficile à justifier.

« La plupart des moyens par lesquels les promoteurs récoltent des signatures ne posent guère de problèmes constitutionnels. Il en va autrement de la récolte de signatures sur la voie publique »¹³¹ laquelle est entièrement soumise aux lois de police en vertu de l'art.26 al.2. La liberté générale de manifester son opinion trouve simplement ici expression particulière¹³².

98 - Il convient cependant de constater que l'exercice du droit qui nous occupe s'avère sans doute *a priori* moins susceptible de restrictions que celui de la liberté de manifester au sens où l'on le perçoit généralement. Le caractère solennel de l'acte d'expression pétitionnaire, sa nature essentiellement écrite, en garantit -

¹³⁰ A. AUER, G. MALINVERNI, M. HOTTELIER, *Droit constitutionnel suisse*, vol.1 L'État, Précis de droit Staempfli, 2000, p.273, n°218.

¹³¹ *Idem*.

¹³² Sur cette question, voy. K. RIMANQUE et J. DE JONGHE, « De vrijheid van expressie op straten en pleinen », *T.B.P.*, 1978, p.7. Par l'article 62 d'un décret du 14 décembre 1789 relatif à la constitution de municipalités, les citoyens ont obtenu le droit de se réunir paisiblement et sans armes pour rédiger des adresses et pétitions à la condition d'en avertir les officiers municipaux.

actuellement, s'entend¹³³- très largement l'inoffensivité tant au regard de la sécurité que de la salubrité ou la tranquillité publique. Au surplus, le mode d'expression démocratique mis en œuvre, en ce qu'il s'adresse plus directement à l'autorité, nous paraît, même si le propos est contestable, devoir bénéficier d'un régime de protection plus accru encore que la liberté de manifester son opinion « à la cantonade ». Le tribunal fédéral suisse a ainsi pu disposer : « Lorsqu'elle statue sur les demandes d'usage accru du domaine public, l'autorité doit, en effectuant une pesée d'intérêts, tenir compte des libertés d'expression et de réunions nécessaires à l'exercice effectif des droits politiques¹³⁴ ».

99 - Outre le démarchage sur la voie publique, signalons ces modalités particulières qui peuvent accompagner la récolte de signatures que sont la « pétition ouverte » et le système des « chaînes de pétitions ». La *pétition ouverte* s'entend d'une requête déposée en un lieu déterminé à la signature du public : elle n'est accompagnée d'aucun démarchage direct et bénéficie de ce fait d'un régime de police plus souple. Les *pétitions en chaîne* se présentent sous la forme de correspondances qu'une personne adresse généralement à une chaîne de personnes *nommément désignées*¹³⁵ en vue de signature. Les pétitions signées sont alors tantôt retransmises au destinataire originaire, tantôt directement renvoyées à l'autorité. Il faut dès lors distinguer la pétition en chaîne, qui ressort de la liberté de correspondance, de la pétition « toutes boîtes », associée à la liberté de presse.

L'apparition des pétitions électroniques remet profondément en cause, croyons-nous, l'équilibre des libertés ci avant exposé¹³⁶.

100 - *La liberté d'adresser des pétitions.* Devant la généralité du concept de pétition, il n'est pas douteux que n'importe quel *support* puisse satisfaire à la prescription constitutionnelle - en terme de *liberté* de pétition s'entend - autre étant la question du *droit* à s'en prévaloir. Il a été préalablement soulevé (n°) que la situation géographique de la disposition constitutionnelle la rendait contingente de la protection du secret des lettres (article 29). Or, ce dernier article concerne tant « les

¹³³ La loi française du 22 juillet 1879 érigeait en délit la « provocation tendant à constituer sur la voie publique un rassemblement ayant pour objet de discuter, rédiger ou apporter une pétition à une Assemblée ».

¹³⁴ ATF 102 Ia 50 *Socialdemokratische Partei der Stadt Zürich*, cité par A.AUER, G.MALINVERNI, M.HOTTELIER, *op.cit.*, p.274. Nous soulignons.

¹³⁵ Sinon par le destinataire originaire, du moins par l'un des maillons de la chaîne. Notons le cas particulier où les données d'identification des individus proviendraient d'une « banque de donnée » et l'application corrélative de la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée à l'égard des traitements de données à caractère personnel. (*Mon. 18 mars*)

¹³⁶ L'auteur remercie M. Axel Lefèvre, chercheur aux Facultés Universitaires Notre-dame de la Paix, de l'avoir éclairé sur certaines questions qu'il se posait relativement à l'applicabilité à l'Internet des dispositions constitutionnelles relatives aux libertés de réunion, d'association ou de manifestation. Particulièrement, si la pratique du recueil de manifestes électroniques pouvait être rattachée à l'une quelconque de ces libertés. L'on regrette cependant de ne pouvoir intégrer ces réflexions à la présente étude. Sur ces questions, on consultera utilement les travaux du Centre de Recherche informatique et Droit sur le site <http://www.fund.ac.be>

lettres closes » que « plus généralement, toute correspondance »¹³⁷. Il n'apparaît guère audacieux d'étendre au droit de pétition ce type de considération. A ceci s'ajoute que la disposition constitutionnelle ne présuppose a priori aucun mode de *transmission* particulier («par quelque procédé technique que ce soit »¹³⁸).

101 - Les pétitions transmises par voie postale correspondent sans conteste à l'hypothèse visée par le constituant originaire, et n'imposent guère à ce stade de considérations bien particulières¹³⁹. Il se conçoit aisément que la liberté d'adresser des lettres à l'une ou l'autre autorité ne soit soumise à aucunes autres restrictions que celles qui procèdent de l'exercice normal du droit d'accéder au service public postal, tel que celui-ci est organisé par la loi. La garantie « n'est-elle pas appelée à s'affirmer désormais dans les relations entre personnes privées »¹⁴⁰ ? Des restrictions législatives et réglementaires concernent cependant la correspondance des mineurs, des interdits et des personnes pourvues d'un conseil judiciaire ou d'un administrateur provisoire, ainsi que celle des inculpés et des détenus dont on a vu qu'ils forment une catégorie importante de pétitionnaires . Ces régimes particuliers doivent, chacun pour ce qui les concerne, s'accorder au principe de liberté d'expression pétitionnaire qui les subsume . Il n'est pas nécessaire de préciser sur la lettre qu'il s'agit d'une pétition. Les pétitions destinées aux différentes assemblées parlementaires doivent théoriquement être adressées au président de l'Assemblée concernée¹⁴¹.

102 - Sensiblement identique au plan des libertés concédées est le sort réservé à ces nouveaux modes de transmission et de support que constituent les médias électroniques : télécopie et Internet. Un pétitionnaire est parfaitement libre d'adresser sa requête par télécopie, ce type de média imposant simplement par nature que le destinataire soit pareillement pourvu du matériel adéquat. La liberté du destinataire, n'en est pas comme telle affectée, autre étant encore une fois la question du droit à s'en prévaloir¹⁴². Des considérations similaires s'appliquent au courrier électronique, avec cette précision cependant que l'article 28 impose une condition spéciale à la recevabilité des pétitions : celle de la signature, tandis que la signature électronique n'est pas encore reconnue légalement dans le domaine qui nous occupe .

¹³⁷ F. DELPÉRIÉ, *Droit constitutionnel*, livre II, éd.1999-2000,p.96

¹³⁸ *Ibidem*.

¹³⁹ Rappelons que l'article 29, al.2 Const. dispose que « la loi détermine quels sont les agents responsables de la violation du secret des lettres confiées à la poste ». Notons simplement la question d'une éventuelle franchise postale accordée au pétitionnaire, à rapprocher de la question de la gratuité de la pétition.

¹⁴⁰ F. DELPÉRIÉ, *ibidem*,p.97.

¹⁴¹ *Règl.Ch.*, art.95, 1°. Cette obligation est toute théorique puisque d'une part le pétitionnaire est constitutionnellement recevable à adresser sa pétition à l'assemblée, de l'autre parce que le règlement (d'ordre intérieur) d'une assemblée législative, issue d'une seule des branches du pouvoir législatif, ne pourrait prétendre à limiter les droits des citoyens.

¹⁴² L'article 6, 1° du Règlement d'ordre intérieur du Collège des médiateurs fédéraux, approuvé par la Chambre le 19 novembre 1998 en vertu de l'article 17 de la loi du 22 mars 1995 instaurant des médiateurs fédéraux (http://www.just.fgov.be/html/fd2_tl.htm) prévoit que la réclamation peut être introduite par e-mail.

103 - Reste que le mode le plus naturel de transmission demeure le dépôt en personne par le pétitionnaire¹⁴³. Certes, la Constitution¹⁴⁴ et la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles¹⁴⁵ excluent formellement que des pétitions soient « présentées en personne » tant devant la Chambre des Représentants et le Sénat que devant les Conseils de Communauté et de Régions. Admettons simplement que cette prohibition charrie des préoccupations d'un autre âge : l'idée qu'un élu subjugué par la rhétorique du pétitionnaire abdique toutes ses facultés de jugement sous le coup d'une émotivité romantique ainsi que la crainte des « désordres suscités par ces milliers de pétitionnaires armés qui, pendant la Révolution française, venaient dicter la loi à la barre des assemblées législatives¹⁴⁶ ».

104 - Les exceptions aux libertés publiques s'interprétant restrictivement, l'on peut à notre estime s'accorder sur une interprétation raisonnable de la prescription des articles 57 et équivalents.

Primo, il s'agit d'envisager la liste des autorités précitées comme strictement exhaustive. Les autres autorités restent libres d'aménager comme elles l'entendent leurs rapports aux particuliers.

Secundo, la prohibition s'entend des pétitions adressées aux *Chambres* ou aux *Conseils*, ce qui n'exclut pas qu'elles soient remises en main propre aux *présidents* des assemblées concernées ou à un ou plusieurs membres d'une assemblée. Si l'on conçoit par ailleurs la non-présentation personnelle *devant* lesdites assemblées, un dépôt aux greffes est identiquement envisageable.

Tertio, la prohibition concerne strictement la *présentation* de la pétition. L'article n'interdit pas qu'invitation soit faite au pétitionnaire d'exposer plus avant l'objet de sa requête après que l'autorité en cause a pris connaissance de son contenu¹⁴⁷. Resterait alors à justifier en vertu de quel principe cette invitation serait admissible : droit post-pétitionnel ou droit d'enquête parlementaire ? « La faculté qui est aujourd'hui reconnue aux commissions d'entendre l'avis des personnes ou d'organismes extraparlamentaires et d'accepter ou de demander leur collaboration met à la disposition des parlementaires des moyens d'action nouveaux, relativement peu utilisés jusqu'à présent¹⁴⁸ ».

En somme, il nous paraît que la prohibition en cause doit s'interpréter comme formalisant le principe suivant lequel l'*exercice* de la liberté de présentation n'est pas à l'entière disposition du pétitionnaire et demeure susceptible de

¹⁴³ Ou son mandataire.

¹⁴⁴ Art.57.

¹⁴⁵ Art. 41

¹⁴⁶ J.J.THONISSEN, *La Constitution belge annotée*, 1844, sp. p.95. Un décret du 28 fructidor An III vint interdire la comparution personnelle des pétitionnaires. On ne nous ôtera pas de l'idée qu'un certain enracinement des comportements démocratiques rend ce type d'influence ou ce genre de rocambole insurrectionnelle pour le moins hypothétiques, il faut du moins l'espérer. Le maintien de l'ordre public dans et en-dehors des Assemblées mérite-t-il en outre autant d'attention qu'on lui réserve encore les faveurs de la Constitution ? Rien n'est évidemment moins sûr.

¹⁴⁷ Voire peut-être, en poussant très loin l'interprétation conciliante, de sa seule *existence*.

¹⁴⁸ A.VAN WELKENHUIZEN, C.COURTOY, *op.cit.*, p.408

restrictions. Il n'en demeure pas moins, a contrario, que l'idée que la pétition demeure généralement un mode indirect d'expression pourra paraître opportune à certains égards .

Section II - L'immunité de pétition

105 - Le droit de pétition a dans l'histoire pu alternativement revêtir un caractère absolu ou relatif. La Déclaration des droits de 1688 édictait : « That is the right of the subject to petition the King, and all commitments and prosecutions for such petitioning are illegal ».

Edouard III édicta un statut suivant lequel nul ne serait arrêté « par suite de pétitions ou de représentations faites au Roi en son Conseil, à moins que ce ne soit en vertu d'une inculpation, d'une déclaration de mise en accusation ou d'un « writ » original suivant la loi commune »¹⁴⁹.

L'article 32 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen revint à une conception absolutiste d'un droit de pétition illimité : « le droit de présenter des pétitions aux dépositaires de l'autorité publique ne peut en aucun cas être interdit, suspendu ni limité ».

Quoique l'article 28 de la Constitution semble consacrer de manière absolue le droit d'introduire des pétitions, il est nécessaire de rappeler que « la Constitution ne répète pas systématiquement l'habilitation générale qu'elle a donné au législateur de limiter éventuellement les droits fondamentaux »¹⁵⁰.

106 - On peut en tous cas trouver justification d'éventuelles poursuites pénales à l'article 19 Const. qui stipule : « (...)la liberté de manifester ses opinions en toute matière (est) garanti(e), *sauf la répression des délits commis à l'occasion de l'usage de ces libertés*». Conformément à l'article 14, cette éventuelle répression doit s'exercer « en vertu de la loi ».

107 - Si l'on est tenté de conclure des paragraphes précédents à la relativité de notre droit constitutionnel de pétition, il nous semble a contrario que l'on puisse raisonnablement et pratiquement envisager le caractère absolu du droit qui nous occupe au même titre, notamment, que son homologue néerlandais¹⁵¹.

La raison en est que la Convention de sauvegarde enserme les restrictions à la liberté d'expression dans des limites très strictes. Pour constater qu'une ingérence dans la liberté d'expression est conforme à l'article 10 de la Convention, la Cour

¹⁴⁹ Cité par S.DUBOURG-LAVROFF, *op.cit.*, p.1734.

¹⁵⁰ J. VANDE LANOTTE et Y. LEJEUNE, *op.cit.*, p.63.

¹⁵¹ Voy.l'article 5 de la Constitution néerlandaise. *Adde* F. KISTENKAS, "Vrijheid van meningsuiting en petitie recht : relatief versus absoluut grondrecht", *T.B.P.*, 1984, p. 294-296 et H. VAN MAARSEVEEN, "Petitierecht in ontwikkeling", *N.J.B.*, 1984, n°7, p. 200-201.

européenne des droits de l'homme fait appel à un triple critère¹⁵². Primo, l'ingérence est-elle prévue par la loi ? Secundo, répond-elle à un but légitime au regard de l'article 10§2 ? Tertio, est-elle nécessaire, dans une société démocratique, pour atteindre ce but ? Il nous paraît difficile qu'une restriction au droit de pétition puisse justifier de ces trois critères.

Envisageons le cas d'une pétition « portant atteinte à l'honneur et à la considération des personnes » au sens des articles 443 et suivants du Code pénal¹⁵³. L'ingérence est prévue par la loi au sens tant de l'article 10§2 CEDH que de l'article 14 Const., particulièrement par l'article 444 al.1,5 et 6 C.Pén. qui dispose : « Le coupable sera puni (...) lorsque les imputations auront été faites (...) soit par des écrits (...) distribués (...) ou exposés au regard du public (le cas des manifestes, n.d.l.a.) ; soit (...) non rendus publics, mais adressés ou communiqués à plusieurs personnes (le cas des pétitions au sens strict).

108 - Cette ingérence répond-elle à un but légitime au regard de l'article 10§2, en ce qu'elle poursuit spécifiquement les pétitions ? Il convient tout d'abord de distinguer deux ordres d'objectifs suivant que la pétition a fait, ou non, l'objet de mesures de publicité préalables, puisqu'un certain nombre de buts légitimant les restrictions à la liberté d'expression dans la sphère publique s'avèreront plus difficile à justifier hors de ladite sphère. Il en est ainsi, notamment, de la protection de la morale.

109 - Rappelons ensuite que la pétition au sens strict du terme ne s'inscrit pas à proprement parler dans cette sphère publique dès lors qu'elle demeure une *correspondance* adressée à l'autorité, protégée à ce titre par les articles 28 et 29 de la Constitution, et plus généralement par le principe de la protection de la vie privée. Cette idée justifie que l'on ait distingué le manifeste publiquement *destiné* à l'autorité de la pétition simplement *introduite* auprès de celle-ci ¹⁵⁴. Si le pétitionnaire a cru bon d'exposer sa pétition à des mesures de publicité préalable, il est éventuellement incriminable, mais guère au titre d'un éventuel abus de son droit de pétition puisque ce droit n'est pas en cause en l'espèce.

La situation de la correspondance pétitionnaire est à cet égard pour le moins paradoxale.

Tout d'abord, même en n'ayant pas soumis sa requête à diffusion publique préalable, le pétitionnaire qui poursuit un intérêt général manifestera souvent

¹⁵² Voy. Arrêt du 26 avril 1979, affaire SUNDAY TIMES C. ROYAUME-UNI, n°1. Également : C.A., arrêt 45/96 du 12 juillet 1996, *Mon.* du 27 juillet 1996, pp.20040 et svtes.

¹⁵³ Voy. également les législations imposant des restrictions spéciales à la liberté d'expression. Ainsi la loi Moureaux du 30 juillet 1981 tendant à réprimer certains actes inspirés par le racisme ou la xénophobie ou la loi du 25 mars 1995 tendant à réprimer la négation, la minimalisation, la justification ou l'approbation du génocide commis par le régime national socialiste allemand pendant la seconde guerre mondiale.

¹⁵⁴ Pour une intéressante illustration a contrario cependant, voy. l'art.2 du décret du 20 juillet 1831 sur la presse, *Bull. off.*, IV, n°185 : « Quiconque aura méchamment et *publiquement* attaqué la force obligatoire des lois, ou provoqué directement à y désobéir, sera puni (...) Cette disposition ne préjudiciera pas à la liberté de la demande ou de la défense devant les tribunaux *ou toutes autres autorités constituées.* » C'est nous qui soulignons.

l'intention que sa pétition trouve le plus large écho politique, soit en définitive la plus large diffusion possible. Lorsque cette intention de diffusion est évidente, il ne saurait être reproché à l'autorité de lever l'obligation de préserver le secret de la correspondance qui pèse sur elle en vertu de l'article 29.

A l'inverse, lorsque cette intention de diffusion n'est pas explicite, il nous paraît que le pétitionnaire est en droit d'attendre de l'autorité une certaine confidentialité. L'inviolabilité du secret des lettres place, c'est entendu, tout type de correspondance à l'abri de l'intervention des pouvoirs publics. Si l'autorité est destinataire du secret des lettres, elle en est de le même temps garante. A cet égard, il paraîtrait sans doute souhaitable que la confidentialité de la pétition soit passée en force de loi, à l'instar de l'obligation de secret pesant sur les membres des commissions d'enquête parlementaire¹⁵⁵.

110 - Un auteur justifie que l'on ne puisse intenter de poursuites à l'égard des pétitionnaires par le fait que les pétitions ne sont pas publiées en tant que telles¹⁵⁶. Mais en serait-il autrement si le contenu de la pétition était diffusé de l'initiative de l'autorité ? Une pratique semble-t-il courante consiste à transmettre le contenu de pétitions « liberticides » au Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme. Cette pratique nous semble très critiquable dans son principe.

Car il convient à présent d'explicitier en quoi le pétitionnaire doit bénéficier de l'immunité absolue en vertu de son droit de pétition lui-même et du principe suivant lequel des restrictions à cette forme particulière d'expression ne pourront vraisemblablement jamais paraître comme « nécessaires dans une société démocratique ».

111 - L'on connaît certes le débat doctrinal rémanent entre tenants et adversaires de la libre expression « pure et dure ». « S'il ne convient pas de réduire la démocratie à un ensemble de normes juridiques positives, c'est précisément parce qu'elle est le régime qui admet la mise en question de toutes les normes », diront les uns, « mais il faut s'aviser aussitôt de ce que ce régime lui-même suppose, à savoir l'existence d'espaces de discussion régis par des règles qui rendent la discussion en question à la fois possible¹⁵⁷ et susceptible de conduire à des décisions », objecteront les autres. Le débat n'est pas épuisé, tant s'en faut¹⁵⁸.

Cependant, l'article 58 de la Constitution nous paraît devoir apporter un élément important à la discussion. Il dispose en ces termes : « Aucun membre de l'une ou l'autre Chambre ne peut être poursuivi à l'occasion des opinions et votes émis par lui dans l'exercice de ses fonctions ». S'il n'est évidemment question

¹⁵⁵ Article 3, al.4 et 5 de la loi du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires tel que modifié par l'article 4 de la loi du 30 juin 1996.

¹⁵⁶ M.G.J.PLOOS VAN AMSTEL, *op.cit.*, p.8.

¹⁵⁷ C'est nous qui soulignons. Selon d'autres, le discours raciste rend le débat impossible en ce qu'il ne reconnaît pas la personnalité de l'interlocuteur. Pour les mêmes, il constitue par ailleurs un abus de droit d'expression, au sens de l'article 17 de la Convention de sauvegarde. La notion d' « abus de droit d'expression » nous paraît néanmoins particulièrement hypothétique.

¹⁵⁸ Mon ami Radouane me contredira difficilement sur ce point.

d'étendre cette protection au pétitionnaire, la Constitution prend réellement part au débat précité puisqu'elle suppose la possibilité d'un espace d'expression politique libre, voire d'expression « impie »¹⁵⁹. Ceci entraîne une double conséquence.

112 - Premièrement, cette donnée constitutionnelle nous semble devoir être prise en compte dans la difficile¹⁶⁰ définition juridique de la *démocratie* telle que sa nécessité découle de la Convention¹⁶¹.

113 - Deuxièmement, et corollairement, la discussion sur les exigences de la liberté d'expression ne porte guère plus sur l'opportunité d'un espace de liberté d'expression intégrale mais sur l'égalité entre le citoyen et son représentant. Peut-on justifier¹⁶² en effet que le citoyen et son représentant ne puissent bénéficier d'une *égale* liberté d'expression démocratique *dans la même sphère d'expression*¹⁶³ ? Aucun élément ne nous permet de répondre à cette question par l'affirmative.

114 - De même que la différence de traitement susmentionnée, la possibilité de restreindre la liberté d'expression du pétitionnaire ne nous paraît pas, au demeurant, être « *nécessaire* dans une société démocratique », quand bien même l'on n'appuierait pas le propos du paragraphe précédent relativement à cette dernière notion. C'est que la pétition est une activité matériellement inoffensive, adressée à un public « averti » et, une fois encore, manifestant un droit à la libre expression politique. On envisage mal que la restriction à son exercice réponde à un « besoin social impérieux » dans le cadre d'une société dont « le pluralisme, la tolérance et l'esprit d'ouverture » sont les éléments constitutifs¹⁶⁴. Rappelons en outre que la pétition est une requête. Une lettre de menaces ou d'insultes racistes pures et simples, par exemple ne rentrent pas sous cette acception. Il suffira de disqualifier cette pseudo-pétition pour autoriser d'éventuelles poursuites.

115 - Des arguments exposés, il nous faut raisonnablement conclure à l'immunité absolue du pétitionnaire. Nous plaidons évidemment pour que cette immunité ressortisse sans équivoque du texte même de la Constitution, à l'instar de l'article 33, 1 de la Constitution suisse du 18 avril 1999 qui dispose : « Toute personne

¹⁵⁹ Pour reprendre l'expression de M.-F. RIGAUD, " Les limites de la parole impie ", *R.B.D.C.*, 1999/1, p.7.

¹⁶⁰ Sur la question de la définition juridique de la démocratie, voy. notamment H.DUMONT, « Les partis liberticides et le loyalisme démocratique », *La Loyauté*, Mélanges offerts à E.Cerexhe, Bruxelles, De Boeck et Larcier, 1997, pp.151-154 et *A.P.T.*, 1996, T.2, pp.109-116.

¹⁶¹ L'auteur ne répond pas à la question de savoir si la « démocratie » au sens du §2 des articles 9, 10 et 11 est une notion autonome, auquel cas se poserait un éventuel conflit Constitution-Convention.

¹⁶² Philosophiquement s'entend. Juridiquement, cette inégalité supposée prend sa source dans la Constitution, ce qui interdit le contrôle et s'avère comme telle insusceptible d'être contrôlée par la Cour d'arbitrage.

¹⁶³ Puisque le cadre d'expression du pétitionnaire se confond, par définition, avec le cadre d'expression de l'autorité réceptrice.

¹⁶⁴ Voy. les arrêts *Sunday Times* et *Handyside* précités de la Cour Européenne ainsi que F.SUDRE, *La Convention européenne des droits de l'homme*, Paris, p.u.f., 1990, p.26.

a le droit, sans qu'elle en subisse de préjudice, d'adresser des pétitions aux autorités ». Trois questions demeurent cependant pendantes. Primo, le pétitionnaire jouit-il de l'immunité contre toute poursuite civile ou criminelle pour les faits qu'il allègue dans sa pétition¹⁶⁵ dans l'hypothèse où ces faits sont incriminables à un autre titre que celui de l'exercice de son droit de pétition? Cette question s'avère insoluble en l'absence d'un texte législatif clair puisque aussi bien les caractères de « dernier recours » et de confidentialité de la pétition plaideront en faveur de cette immunité, aussi bien cette immunité est explicitement écartée en matière d'enquête parlementaire¹⁶⁶. A notre avis, les exigences de la répression pénale devraient légitimement céder le pas à la logique de totale immunité prévalant par exemple dans l'article 33.1 précité de la nouvelle Constitution suisse¹⁶⁷

116 - Secundo, la qualité du pétitionnaire influe-t-elle sur son droit de pétitionner ? Nous avons déjà observé que la titularité de la pétition s'entend de la manière la plus extensive qui soit. Se pose occasionnellement la question du droit de pétition d'un fonctionnaire. « Si les autres citoyens belges qui adressent des pétitions ou qui poursuivent des fonctionnaires ne font pas l'objet de poursuites disciplinaires, il reste que l'appartenance au personnel d'un service public implique que soient imposées des obligations auxquelles les autres citoyens belges ne sont pas tenus et justifie que leur méconnaissance puisse être disciplinairement punie¹⁶⁸ ». A la réflexion, cette argumentation nous paraît devoir s'appliquer dans un nombre très subsidiaire de cas. Qu'envisage-t-on en définitive ? L'hypothèse où un agent public adresse une plainte, un regret, une suggestion ou une demande d'information à une autorité, vraisemblablement hiérarchiquement supérieure. Elle ne vise pas, suivant notre définition du droit de pétition, une récrimination *publique*¹⁶⁹; pas plus qu'elle n'entend concerner une lettre injurieuse, calomnieuse ou menaçante. A première vue, le droit de pétition du fonctionnaire ne trouve à s'appliquer problématiquement que dans une hypothèse singulière : celle du « court-circuit hiérarchique »¹⁷⁰. Dans ce

¹⁶⁵ M.G.J.PLOOS VAN AMSTEL, « Le droit de pétition », *op.cit.*, p.8.

¹⁶⁶ Article 8, al.10 *a contrario* et 10 de la loi du 3 mai 1880 sur les enquêtes parlementaires, tels que modifiés par la loi du 30 juin 1996.

¹⁶⁷ Elles perdraient là un faible vecteur d'incrimination tandis que l'intérêt public y trouverait peut-être son compte. Imaginons simplement qu'une pétition adressée à la Chambre fasse incidemment la lumière sur l'une de ces grandes affaires criminelles belges : tueurs du Brabant, commanditaires de l'assassinat d'André Cools,...

¹⁶⁸ C.E., arrêt du 28 septembre 1990, *Rec.*, 1990, p.35605, http://www.just.fgov.be/html/fd2_tl.htm

¹⁶⁹ Voy. CEDH, arrêt du 26 avril 1991, affaire EZELIN C. FRANCE. En l'espèce, un avocat avait reçu une sanction disciplinaire pour ne pas s'être désolidarisé d'une manifestation publique et virulente de protestation contre des décisions judiciaires, voy. V.BERGER, *Jurisprudence de la cour européenne des droits de l'homme*, 5^e édition, Paris, Sirey, 1996, p.447 et s.

¹⁷⁰ « La décision de la commune qui révoque un agent n'est soumise à aucune forme de tutelle spéciale mais est seulement susceptible d'être annulée par l'Exécutif régional wallon ou la députation permanente en application de la tutelle générale (...) étant entendu qu'il est loisible à toute personne d'adresser à l'autorité de tutelle une invitation à faire usage de son pouvoir, cette invitation s'analysant en une pétition adressée à une autorité publique conformément à l'article 21 de la Constitution », C.E. (6^e ch.), arrêt du 27 mai 1992, *Rec.* 1992, p.39493, http://www.just.fgov.be/html/fd2_tl.htm. Ainsi également l'illustration récente de ce fonctionnaire

cas de figure, autant la sanction disciplinaire paraîtra difficile à admettre, et certainement vouée à recours devant l'autorité pétitionnée¹⁷¹, autant la mesure d'ordre semblera *a contrario* envisageable. La matière est en tous cas suffisamment spécifique que pour ne pas s'y attarder.

117 - Tertio, qu'en est-il de l'incidence des considérations qui précèdent sur la recevabilité de la pétition ? En d'autres termes, peut-on réadmettre des restrictions à la liberté d'expression pétitionnaire au rang des conditions de recevabilité de cette pétition ? L'article 20 du Règlement d'ordre intérieur du Sénat prévoit qu'il ne sera pas donné connaissance des écrits injurieux à la haute Assemblée. Cette idée fait figure de loi non-écrite devant la Chambre des Représentants¹⁷². Cette disposition est inconstitutionnelle en ce qu'elle est « contraire à l'action nécessairement curative du législateur – a fortiori d'une seule assemblée parlementaire- en matière de répression des délits commis à l'occasion de l'usage des libertés constitutionnelles ».

Certes, le texte de l'article 20 ne prévoit pas que la pétition sera déclarée irrecevable, mais seulement qu'il n'en sera pas donné connaissance à l'assemblée, soit en définitive que seul son traitement diffèrera. « La question centrale est donc de savoir si l'article 20 du Règlement rend impossible, à titre de mesure préventive, l'exercice du droit de pétition ou s'il se borne à instaurer une modalité de traitement de celui-ci »¹⁷³. Le classement définitif par le Président de l'assemblée rend bel et bien définitivement et préventivement impossible l'exercice du droit : il s'avère en ce inconstitutionnel. Notons *a contrario* qu'en Allemagne, aux Pays-bas, en Suisse, l'usage de termes « d'une certaine âpreté » n'empêche pas l'examen de la pétition ¹⁷⁴.

En réalité, la souplesse de l'institution pétitionnaire nous semble devoir admettre la conclusion suivante : tant qu'ils expriment bel et bien une requête et qu'ils répondent à la condition d'intérêt requise , les écrits *comportant* des injures voire des calomnies ou diffamations sont recevables autant qu'ils ne peuvent être poursuivis¹⁷⁵. Il convient en tout état de cause d'accuser lecture de la requête . « A titre exceptionnel, s'il apparaît que l'auteur d'actions en justice *ou de recours au Roi* a porté

communautaire européen ayant subi des sanctions disciplinaires pour avoir transmis –au Conseil des ministres nous en souvient-il- des informations que sa hiérarchie directe entendait garder sous le boisseau.

¹⁷¹ A compter bien entendu que cette voie de recours existe.

¹⁷²J. VANDE LANOTTE et Y. LEJEUNE, *Actualités du droit de pétition*, Centre d'études constitutionnelles et administratives, Les Cahiers constitutionnels, p.65.

¹⁷³ J. VANDE LANOTTE et Y. LEJEUNE, *op. cit.*, p. 64-65.

¹⁷⁴ M.G.J.PLOOS VAN AMSTEL, « Le droit de pétition », *op.cit.*,p.2. Si, sous l'ancien Régime, la faculté d'émettre des pétitions existait sous la forme de doléances « humblement adressées au Roi et à d'autres autorités » et si l'article 364 de la Constitution de l'An III prévoyait que les pétitionnaires ne devaient jamais oublier le respect dû aux autorités constituées (S.DUBOURG-LAVROFF, « Le droit de pétition en France », *op.cit.*, p.1754), cette condition apparaît comme définitivement désuète.

¹⁷⁵ L'article 5, 1° du Règlement d'ordre intérieur du Collège des médiateurs fédéraux du 19 novembre 1998, approuvé par la Chambre en vertu de l'article 17 de la loi du 22 mars 1995 instaurant des médiateurs fédéraux (http://www.just.fgov.be/html/fd2_tl.htm) prévoit que les médiateurs doivent refuser de traiter une réclamation lorsque celle-ci est « *exclusivement* vexatoire ou diffamatoire ». C'est nous qui soulignons .

inconsidérablement des accusations inexactes et malveillantes, ou qu'il a manqué de la « décence convenable » avec laquelle toute partie doit discuter de sa cause, selon le principe exprimé à l'article 758, alinéa 2, du Code judiciaire, il peut éventuellement lui être fait grief de la manière dont il a mené sa procédure¹⁷⁶». Concernant le droit à la réputation et à l'honneur visé par les articles 443 et suivants du C.Pén., il est difficile, sinon au cas par cas, d'apprécier leur articulation au droit de pétition.

L'éventuelle prévalence de l'intérêt collectif ne justifiera certainement jamais que l'on bafoue les droits de la personne visée à assurer sa défense. L'on s'interroge tout de même sur l'applicabilité de l'article 444 al.6 C.Pén. à l'institution pétitionnaire, au regard des considérations qui précèdent et de la non-irrecevabilité de principe de la pétition anonyme¹⁷⁷.

Section III - Le droit de pétition

118 - Une des causes majeures de l'inutilité dont on affuble souvent le droit qui nous occupe est l'incompréhension profonde à cerner la véritable *portée utile* du droit de pétition et à n'y voir qu'un mode d'*expression* - aimable, quoiqu'un peu vieilli - *et certainement sans conséquences*. La pétition trouve certes sa place entre les droit de manifester, de se réunir, de s'associer ou de publier librement sa pensée mais, après tout, n'exprime-t-elle guère plus qu'une *modalité* un peu abâtardie de chacun de ces droits.

119 - C'est ici, il faut bien le reconnaître, que les travaux de Hofheld prennent une dimension cruciale dans la présente réflexion. L'auteur associe en effet à l'acception stricte de « droit » ce qu'il appelle un « jural correlative », en l'espèce la notion d'obligation corrélatrice. L'« obligation corrélatrice », suivant la *théorie de l'analytique des droits* déjà exposée, forme partie intégrante de la détermination du droit autant que conséquence nécessaire de son existence.

120 - Quelle est en l'occurrence la portée réellement *déterminante* de l'expression constitutionnelle¹⁷⁸ : « Chacun a le droit d'adresser aux autorités publiques des pétitions signées par une ou plusieurs personnes » ? Certainement pas la liberté de pétition. The right of petition would be worthless if it merely consisted in the freedom to submit a "complaint for the waste-paper basket"¹⁷⁹. Comme nous venons de le voir, cette liberté découle presque entièrement de la conjonction d'autres libertés constitutionnelles. A l'inverse de l'article 19, qui garantit la seule *liberté* de manifester ses opinions, l'article 28 confère à notre avis un *droit* -au sens de

¹⁷⁶ C.E., 6^e ch., arrêt du 29 mai 1991, *Rec.*, 1991, p.37113, http://www.just.fgov.be/html/fd2_tl.htm. C'est nous qui soulignons .

¹⁷⁷ On s'en rappellera : un juge chestrolais a, voici quelques années, ouvert un fort controversé « téléphone vert » à l'attention des corbeaux de toutes espèces.

¹⁷⁸ Qui permettra incidemment de répondre à l'une des interrogations liminaires du présent travail .

¹⁷⁹ W.VITZTHUM, « The right to petition in the Federal Republic of Germany », *op.cit.*, p.69

Hofheld- dont il convient d'apprécier la portée au regard de l'obligation qui lui serait associée.

121 - Admettons provisoirement qu'il existe bel et bien une obligation à charge de l'autorité, peut-on intuitionner sa nature ? L'article 28 ne saurait faire peser sur l'autorité réceptrice l'obligation de *traiter du fond* de la requête ni *a fortiori* de *résoudre l'interrogation* - quelle qu'en soit la forme - qui constitue l'objet de la pétition. La raison en est évidente: l'article constitutionnel reste définitivement en deçà de cet ordre de considération littéralement *post-pétitionnel* : l'obligation, si elle existe, doit renvoyer au droit *d'adresser* une pétition. Mieux, lui être consubstantielle.

122 - Si l'expression « adresser une pétition » implique sans conteste une *réception*, le droit d'adresser une pétition implique pour sa part, en bonne logique, l'obligation de réceptionner cette pétition. Il faut s'attacher dès lors à la délicate interrogation subséquente de ce que recouvre cette obligation de réception.

123 - Le texte de l'article 28 ainsi que la notion d'obligation corrélative se satisfont à première vue que l'autorité prenne simplement acte, voire accuse simplement réception de la requête qui lui est destinée. Que cette obligation soit minimale voire minimaliste ne contrevient pas formellement à l'argumentaire précité.

124 - Peut-on aller plus loin dans l'obligation supposée de l'autorité en lui imposant une véritable obligation de *prendre connaissance*¹⁸⁰ des requêtes dont elle a préalablement accusé réception ? La réponse à cette question ne procède pas nécessairement d'évidence. Notre droit positif ne formalise pas *explicitement et de manière générale* l'obligation pour l'autorité de prendre connaissance du contenu de la diversité de requêtes qui lui sont adressées, que nous entendons dans ces lignes comme une obligation de moyen : celle de s'attacher à circonscrire la teneur substantielle de la requête¹⁸¹ quand cette teneur est raisonnablement accessible¹⁸². Comme indiqué ci-dessus, l'article 28 peut éventuellement s'interpréter comme assurant, sans plus, la bonne réception de la requête. L'obligation en cause trouvera néanmoins concrétisation dans quelques législations particulières qui recouvrent cependant la grande majorité des cas.

125 - Les Règlements des différentes *assemblées parlementaires* reconnaissent à chacun des membres desdites assemblées le droit de s'informer du contenu des pétitions adressées à leur assemblée respective. Ainsi par exemple l'article 95bis al.3

¹⁸⁰ Terminologie reprise de l'article 33 précité de la nouvelle Constitution suisse.

¹⁸¹ Le ou les objets « déterminants » de la requête.

¹⁸² Soit qu'elle n'est pas illisible ou incohérente. Soit également qu'elle n'est pas constitutive d'un abus de droit comme le serait par exemple le dépôt de requêtes nombreuses aux fins d'enrailer l'action administrative (l'auteur avoue qu'il a lui-même participé *in illo tempore* à l'engorgement protestataire du téléfax d'un ministre de l'enseignement).

du nouveau Règlement de la Chambre des représentants dispose : « Dans les huit jours de la distribution du feuillet, tout membre de la Chambre peut demander qu'il soit fait rapport séparément sur une pétition (...) ». Certes, le parlementaire peut très bien exiger d'avoir accès à une requête simplement *actée* aux greffes. Dans cette hypothèse où le parlementaire met discrétionnairement et aléatoirement en œuvre son droit, on ne pourrait certainement envisager que l'obligation de prendre connaissance de *toutes* les requêtes existe dans le chef de l'assemblée destinataire de la pétition.

127 - Il est évident que l'exercice par le parlementaire de son droit susmentionné implique l'obligation corrélative qu'on l'ait préalablement informé de la teneur de ladite requête et, plus généralement de toutes les requêtes adressées à l'assemblées, rôle spécifiquement et juridiquement dévolu au feuillet des pétitions¹⁸³.

128 - Au surplus, tant l'appareil institutionnel que l'appareil législatif mis en place¹⁸⁴ au sein des assemblées parlementaires supposent que soit pris en considération le contenu de la pétition puisque l'actuel contrôle de recevabilité de la pétition devant ces assemblées inclut, suivant une doctrine unanime, qu'il puisse être établi que cette pétition constitue bel et bien une requête. Contrôle délicat, avouons-le, sans prise de connaissance de son contenu.

129 - L'obligation de prendre connaissance des requêtes qui lui sont transmises pèse également sur l'*administration* et trouve sa concrétisation dans la législation relative à la publicité de l'administration¹⁸⁵, notamment la loi du 11 avril 1994¹⁸⁶ ainsi que dans la Charte de l'utilisateur des Services publics du 4 décembre 1992¹⁸⁷. On ne peut ignorer, au surplus, la diversité des règlements d'ordre intérieur et circulaires propres à chaque administration. La lecture combinée des articles 4 al.1 et 1, al.2, 2° de la loi du 11 avril 1994 permet en effet à « chacun » « d'obtenir des explications au sujet de » « toute information, sous quelque forme que se soit, dont une autorité administrative dispose »¹⁸⁸. Or, avons-nous indiqué *supra*, l'obligation

¹⁸³ Strictement parlant, la naissance de l'obligation de prendre connaissance de la pétition coïncidera au moment où le parlementaire est en droit d'exiger que lui soit rapportée la substance de cette pétition, soit à la distribution du feuillet.

¹⁸⁴ Et notamment la référence au « contenu » de la pétition à l'article 57 al.2 de la Constitution.

¹⁸⁵ Le décret du Conseil de la Communauté française du 22 décembre 1994 relatif à la publicité de l'Administration (*Mon.* du 31 décembre 1994) consacre les mêmes principes de publicité que la loi ou que le décret du Conseil flamand du 23 octobre 1991 (*Mon.* du 27 novembre). Il en est de même pour la Région wallonne avec le décret du 30 mars 1995 (*Mon.*, 28 juin 1995, p. 18.372), pour la Région de Bruxelles - Capitale avec l'ordonnance du 30 mars 1995 (*Mon.*, 23 juin 1995, p. 18.049), et pour la Communauté germanophone avec le décret du 16 octobre 1995 (*Mon.*, 29 décembre 1995, p. 34.991).

¹⁸⁶ *Mon.*, 30 juin 1994

¹⁸⁷ *Mon.*, 22 janvier 1993

¹⁸⁸ On présuppose ici que la requête répond, s'il échet, à la condition d'intérêt résultant des articles 4 al.2 et 1, al.2, 3° de la même loi.

corrélative au droit de pétition s'entend minimalement de l'obligation de prendre acte ou accuser réception de la pétition. En conséquence de quoi, le pétitionnaire est assuré que sa requête constitue bel et bien « une information dont l'autorité dispose ». Il suffira au requérant de demander à obtenir des explications sur le traitement éventuel –voire sur le contenu !- de sa propre requête pour faire naître l'obligation¹⁸⁹ d'en prendre connaissance.

130 - L'on sait en outre que le recours gracieux n'implique par définition aucune obligation à statuer ¹⁹⁰. Or le silence ou l'inertie de l'administration peut constituer, en vertu de l'article 14 al.2 LCCE, un acte administratif susceptible d'être déféré à la juridiction administrative *pour autant que l'autorité soit tenue de statuer*. Ce qui est le cas, en l'espèce, lorsque le pétitionnaire fait application du recours organisé par la loi du 11 avril 1994. Il s'ensuit que l'omission de statuer sur ce dernier recours est déférable, en même temps *ipso facto* que l'omission d'avoir pris connaissance de la requête.

131 - La Charte de l'utilisateur des Services publics, pour sa part, émane du Ministère de l'Intérieur et de la Fonction publique. Elle présente trois desseins: la transparence et la souplesse de l'action administrative ainsi que la protection juridique de l'administré. La *transparence* recouvre deux contenus: la fourniture d'une information plus efficace et la consultation de documents administratifs dont nous venons d'exposer par quel biais elle garantissait l'obligation en cause.

La *souplesse* revêt deux aspects, d'une part l'accessibilité des services publics, d'autre part l'adaptation des services à rendre au public. Accessibilité et adaptation renforcent l'idée suivant laquelle le contenu de la pétition doit obligatoirement être considéré. Enfin, le dernier chapitre de la Charte vise la *protection juridique*, entendue comme le respect des droits et la défense des intérêts du citoyen selon le principe de légalité de l'action des pouvoirs publics. Cette protection implique, sauf à raisonner par l'absurde, qu'il soit pris connaissance du contenu des réclamations.

132 - D'autres normes (règlements, circulaires, jurisprudences,...) étendent ou renforcent l'appareil normatif précité. Au surplus, la prise de connaissance de la pétition répondra souvent aux exigences de la politesse voire à la simple curiosité de l'autorité. Elle restera malgré tout fréquemment otage du bon vouloir ou de la simple disponibilité de l'administration en cause. Peut-on à cet égard, et malgré les considérations qui précèdent, obvier à toute incertitude en accordant à la portée de l'article 28 une inflexion telle que l'obligation de prendre connaissance de *chaque* requête y soit incluse ?

¹⁸⁹ Suivant l'argumentaire utilisé, cette obligation n'a pas de caractère général et naîtra donc « au cas par cas » en fonction de la diligence du requérant. En l'espèce, le recours organisé vient, constatons-le, renforcer le recours inorganisé.

¹⁹⁰ R.ANDERSEN, F.DELPÉRÉE, M.VERDUSSEN, *op.cit.*, p.222. Encore faut-il entendre, selon nous, de la définition du recours gracieux proposée par ces auteurs, que celui-ci n'entraîne par nature aucune obligation à statuer *sur son contenu*, sans que participe à cette *définition* la non-obligation de prendre connaissance dudit contenu.

133 - Il nous semble pouvoir répondre par l'affirmative à cette interrogation en recourant à un argumentaire quelque peu hétérodoxe.

Pour la sociologie empirique du droit, et plus généralement pour le « droit pluraliste »¹⁹¹, « la reconnaissance du caractère juste d'un rapport de droit et de devoir » par un groupe donné « signe (...) la juridicité d'une assertion normative »¹⁹². Or il nous paraît que l'idée que l'autorité dût prendre connaissance de la requête qui lui est adressée est reconnue comme juste *par la généralité des destinataires comme des destinataires* des pétitions¹⁹³. A compter que l'on s'accorde à la théorie susmentionnée¹⁹⁴, cette reconnaissance empirique s'avère *in se* de nature assurer la juridicité de cette obligation. Il semble en vérité pouvoir *en tout état de cause* être reproché à une autorité de s'être soustraite à pareille obligation, quand bien même celle-ci ne trouve aucun fondement dogmatique particulier.

134 - En admettant même que le caractère juridique aille sans dire, et pour reprendre l'expression de Robert Andersen, cela irait d'évidence mieux en le disant. L'article 28 nouveau pourrait en ce sens adéquatement s'inspirer de l'article 33 précité de la Constitution helvète : « Les autorités doivent prendre connaissance des pétitions ». L'ajout de pareille formulation au corpus de l'article constitutionnel revêtirait vraisemblablement, insistons-le, une portée plus *déclarative* que *constitutive* de droit.

135 - Soit, qu'elle soit établie ou simplement opportune, l'obligation d'écoute du pétitionnaire consacre(ra) la portée utile et déterminante de l'article 28. « The petitions procedure merely provides a basic guarantee that the petitioner is entitled to have his submission examined.¹⁹⁵ Cette obligation consacre autant la contribution originale et décisive de l'article 28 à la mécanique constitutionnelle. La raison en est que dans l'arsenal des dispositions garantissant peu ou prou la liberté d'expression *lex generalis*, aucune ne porte spécifiquement son attention sur *l'interlocuteur* du destinataire du droit ni ne lui impose certainement une obligation particulière. Ce faisant, la pétition s'inscrit dans une logique proprement *communicationnelle* sans

¹⁹¹ Sur ce dernier concept, voy. p.ex. G.GURVITCH, *L'expérience juridique et la philosophie pluraliste du droit*, Pedone, Paris, 1935, sp.pp.63-65 et 139-143 ; J.-F. PERRIN, « Duguit et la « science du droit » », F.CHAZAL et J.COMMAILLE (dir.), *Normes juridiques et régulation sociale*, coll. Droit et société, LGDJ, Paris, 1991, pp.87-91 ainsi que le numéro spécial « Le pluralisme juridique » de la *Revue canadienne Droit et société*, automne 1997

¹⁹² J.-F. PERRIN, *Sociologie empirique du droit*, (J.CARBONNIER, préf.), coll. Théorie et pratique du droit, Helbing & Lichtenhahn, Bâle, 1997, p.30

¹⁹³ Comme en témoigne certainement l'évolution parallèle et conjuguée des appareils normatifs précités.

¹⁹⁴ « Les théoriciens qui restent farouchement ou sereinement fidèles au paradigme moniste ont sans doute raison de considérer l'idée de pluralisme juridique comme un cheval de Troie qui bouleversera l'édifice conceptuel de leur discipline », J.-G. BELLEY, *op.cit.*, p.14

¹⁹⁵ W.VITZTHUM, « The right to petition in the Federal Republic of Germany », *op.cit.*, p.69

doute quelque peu éloignée de l'idée de liberté-franchise strictement conçue¹⁹⁶ mais d'autant plus moderne à bien des égards. Appliquée par ailleurs à d'autres destinataires que les autorités *publiques*, cette *obligation d'écoute* nous apparaît comme particulièrement féconde et de nature à apporter un éclairage constitutionnel à grand nombre de domaines du droit, que l'on envisage simplement le droit du travail.

136 - C'est le moment alors d'envisager une question qui n'avait pas été soulevée jusqu'à présent, mais qui est de nature à infléchir la suite de notre exposé sur le droit de pétition. L'on entend en effet que l'exercice d'un droit d'actionner une autorité, soit ici en l'occurrence de faire peser sur elle une obligation de prendre connaissance de la requête, soit conditionnée à la justification d'un intérêt.

Aucune disposition constitutionnelle ou législative belge n'impose au pétitionnaire de justifier d'un intérêt pour présenter sa pétition¹⁹⁷. La portée très généreuse de l'article 28, particulièrement, interdit que la satisfaction du droit soit ainsi conditionné, sauf à considérer les pétitions en nom collectif *infra*.

137 - Nous avons déjà pu mettre en garde de la confusion qu'il y a à appliquer à la pétition le paradigme qui préside à l'étude de la demande en justice. La question de l'intérêt à pétitionner est sans doute emblématique quant à motiver cette mise en garde.

138 - Dans le cas de la demande en justice, il est très généralement établi que l'intérêt à actionner et l'intérêt à voir son droit reconnu se confondent en ce dernier intérêt, du moins en ce que cette confusion ressort de la très classique définition de Jean Dabin. L'intérêt à agir est, suivant la conception de cet auteur : « tout avantage, matériel ou moral -effectif et non théorique- que le demandeur peut retirer de la demande qu'il intente au moment où il la forme, fussent la reconnaissance du droit, l'analyse ou la gravité du dommage n'être établis qu'à la prononciation du jugement ». Suivant cette définition, la condition d'intérêt s'épuise au moment de l'intentement de l'action.

¹⁹⁶ La question mériterait des développements contemporains, et notamment la question de l'incidence de l'Etat (post-)providence sur l'exercice des libertés *politiques*. Ajoutons que l'interprétation ici entreprise de l'article 28 ne s'éloigne pas forcément de l'interprétation historique. Le constituant originaire aurait-il simplement entendu consacrer une forme particulière d'expression sans conséquence pour l'autorité destinataire qu'il n'aurait guère mis en place un appareil institutionnel aussi originellement conséquent de traitement des pétitions. Si cette idée s'avère historiquement probante, il devient difficile de ne pas reconnaître la *précocité juridique* de l'institution pétitionnaire en terme de relations entre le citoyen et l'administration à l'heure même où cette relation fait l'objet de débats et autres « consultations » « coperniciennes » ?

¹⁹⁷ Contrairement, en principe, à la réclamation devant le collège des médiateurs fédéraux qui s'adresse « à toute personne intéressée » (art.8). Les travaux préparatoires à la loi du 22 mars 1995 (*Mon. du 7 avril*, p.8741) précisent toutefois qu'« un intérêt, au sens strictement juridique du terme, n'est pas requis, une certaine implication à l'affaire est toutefois exigée ». (*Doc. Parl., Ch., S.O. 1993-1994, n°1436/1°*, p.7). Voy. amendements Bertouille (*Doc. Parl., Ch., S.O. 1993-1994, n°1436/5*)

139 - Une logique foncièrement différente prévaut en matière de pétition, puisque l'intérêt que j'ai à user de mon droit de pétition, qui en l'occurrence n'existe pas juridiquement, ne se confond pas avec mon intérêt à ce que la demande que je porte dans ma pétition soit rencontrée. On ne pourra dès lors conclure à l'absence d'intérêt à pétitionner dans le chef du requérant si la pétition est sans utilité pour remédier à la difficulté qu'il éprouve. Il en va de même si la pétition n'a aucune chance d'être traitée plus avant, parce que la prétention est manifestement dépourvue de tout fondement.

140 - Il est utile de préciser que cet examen de la question de l'intérêt post-pétitionnel, suivant la terminologie déjà exposée, doit forcément suivre la réception de la pétition et ne peut en conséquence précéder la prise de connaissance de la teneur substantielle de la requête. Dans le cas contraire, cet examen porterait préventivement atteinte à l'exercice du droit de pétition.

141 - Il serait en outre malaisé de concevoir une acception unique de l'intérêt à pétitionner. Comment concilier en effet sous une même égide l'intérêt *politique* du citoyen à manifester sa conception de l'intérêt général et l'intérêt du pétitionnaire à exercer à son profit cette liberté de requérir? Et puis, quelle pourrait bien être l'opportunité quelconque de limiter le droit aussi élémentaire qu'est celui de se plaindre? L'exercice du droit de pétition ne constitue-t'il pas précisément un « ultime recours extraordinaire » au débouté du droit d'agir en justice par défaut d'intérêt? Mieux vaut dès lors concevoir que l'exercice du droit de pétition non seulement est très généralement désintéressé mais gagne sans doute à ne pas être soumis à ce type de condition.

142 - La règle de l'absence d'intérêt à pétitionner connaît malgré tout un important tempérament. Nous n'avons guère longuement discuté de l'article 28 al.2 de la Constitution qui dispose : « Les autorités constituées ont seules le droit d'adresser des pétitions en nom collectif ». Le fait que cette disposition soit - fort heureusement- tombée en parfaite désuétude ne peut permettre d'en escamoter l'ensemble des conséquences, et notamment que la pétition en nom collectif sort des prévisions de l'article 28 al.1^{er} de la Constitution en vertu précisément de l'existence du second alinéa.

Il s'ensuit que l'idée d' « intérêt à pétitionner » ne peut théoriquement être exclue à l'égard des "groupes de particuliers"¹⁹⁸. Force est de reconnaître cependant que l'on envisage mal que l'on puisse circonscrire isolément un tel intérêt sans bien plutôt anticiper, au niveau de la recevabilité, des conditions requises au traitement de la pétition, à l'instar de la logique prévalant généralement.

¹⁹⁸ Soit de tout "collectif" de fait, si l'on s'inspire provisoirement de l'article 34 nouveau de la Convention de sauvegarde.

143 - L'examen de l'intérêt à voir sa demande traitée sort formellement du cadre de l'étude de l'article 28 de la Constitution. Que nous soient simplement permises les quelques réflexions suivantes, en guise de libre propos. La dissociation établie entre l'intérêt à pétitionner et celui à voir sa demande traitée, si elle peut renforcer le premier, sert souvent d'alibi à la non-reconnaissance du second. Pour tout dire, la pente du raisonnement est prévisible : l'absence d'intérêt à prévaloir ne postule-t-elle pas l'absence de droit à revendiquer ? Car ici encore la générosité du droit de pétition se retourne contre ceux qui s'en prévalent. L'idée fautive est pour ainsi dire celle-ci : la faculté laissée à l'autorité de traiter ou de ne pas traiter la pétition est la contrepartie de la portée très généreuse du droit de pétitionner. Or cette portée a précisément déjà un prix, qui s'avère l'obligation *unique*, pour l'autorité, de prendre connaissance de la pétition. La question du traitement aléatoire ne saurait s'appuyer sur l'idée d'absence d'intérêt à pétitionner, puisque cet intérêt ne la concerne pas.

A l'évidence, en effet, l'autorité ne répond favorablement à une requête que si le requérant y a intérêt, malgré que cette exigence est généralement inorganisée. L'inorganisation de cet intérêt procède d'ailleurs souvent de la confusion entre les deux intérêts susmentionnés.

144 - Il faut dès lors convenir que très généralement, le traitement de la pétition dépend de l'appréciation discrétionnaire du destinataire de la pétition. Cette situation est préjudiciable à la légitime confiance que les pétitionnaires accordent à leur démarche et mériterait assurément qu'il y soit fait bon ordre. Prendre véritablement le droit de pétition au sérieux consisterait, nous semble-t-il, en un total renversement de perspective. L'autorité deviendrait ainsi en principe redevable au pétitionnaire du traitement de sa requête, sauf pour elle à exciper de l'absence d'intérêt du pétitionnaire ou d'autres critères limitativement énumérés, comme l'épuisement préalable des recours organisés.

Chapitre III. Les fonctions de la pétition

145 - L'analyse du droit de pétition ne peut s'envisager le plus adéquatement que dans une perspective *fonctionnelle*. En réalité, c'est tout l'enjeu de la *survivance* d'un droit qui trouve ici à s'exprimer. Que l'on puisse dire que le droit de pétition ne sert à rien, qu'il a trouvé ses successeurs, et c'est la pertinence de son inscription constitutionnelle qui se voit remise en cause. Qu'au contraire, on lui attribue des vertus préalablement négligées, et c'est la Constitution elle-même qui lui accordera plus d'effectivité.

147 - Et cependant, le droit de pétition ne paraît remplir aucune fonction. Du moins à *proprement parler*, c'est-à-dire si l'on entend par *fonction* : le rôle *caractéristique* d'un organe dans un ensemble¹⁹⁹, ensemble que constituerait en l'espèce notre ordre juridique. Car les différents rôles que jouent la pétition et le droit qui la porte -celui-ci ne s'envisageant qu'à l'aune de celle-là - ne semblent pas se concevoir comme *caractéristiques* - distinctifs et particuliers. Ceci est la conséquence du triple constat de leur indétermination , de leur non-exclusivité et de leur relativité .

148 - Les rôles de la pétition sont très largement indéterminés par le droit positif. Au moins si l'on s'appuie sur le laconisme de la Constitution. Tant l'article 28 que l'article 57 n'assignent aucun rôle à la pétition. Ces rôles sont plus fondamentalement indéterminés, croyons-nous, par la nature de l'institution . Ces différents rôles, au demeurant, du fait et parallèlement à cette indétermination, ne sauraient *a priori* être considérés comme exclusifs à la pétition. Encore celle-ci s'en fut-elle approprié l'un ou l'autre qu'elle ne pourrait prétendre à bénéficier d'une « chasse gardée », sauf à admettre qu'elle enserme un champ de droit aussi étendu que sa souplesse l'y autorise . La réalité est simplement tout autre, elle témoigne non seulement que la pétition n'a pas l'exclusivité des rôles qu'elle aura entendu remplir, mais bien plus fondamentalement que l'élaboration progressive de recours juridiques organisés lui impose au contraire de devoir justifier de son utilité.

149 - Enfin, l'on ne pourra considérer les rôles de la pétition comme des fonctions qu'à compter qu'elle exerce, dans le chef de chacun, une finalité approuvée par l'ensemble. Rien n'est moins sûr alors qu'il est patent que la pétition n'a pas le même rôle dans le chef des pétitionnaires que dans celui de l'autorité.

150 - Il est pour ainsi dire fortuit que les intentions du pétitionnaire rencontrent parfaitement celles de l'autorité quant à la conception-même que ces personnes se font de l'acte posé. Une doléance particulière portée devant une assemblée parlementaire ne peut être unilatéralement conçue comme « éclairant l'action législative » . Pareil souci est sans doute très éloigné des préoccupations plus « prosaïques » du plaignant. Cette précision terminologique exposée, nous utiliserons malgré tout indifféremment « rôle » et « fonction » dans les lignes qui suivent puisque cette précision n'avait pour objectif que d'amener les considérations qui précèdent.

151 - Faut-il analyser le droit de pétition à même son usage ou bien se poser d'emblée des questions "de droit" ou de fonctionnement idéal. Les deux optiques se révéleraient aussi veines l'une que l'autre. D'abord, ni l'auteur ni personne ne dispose de l'instrument de nature à éclairer la multiplicité des pratiques pétitionnaires. Ensuite le droit lui-même n'assigne guère de fonctions à l'institution pétitionnaire à laquelle il est d'autant plus délicat de supputer un « fonctionnement idéal ».

¹⁹⁹ Dictionnaire Robert, v° *fonction* , c'est nous qui soulignons.

152 - La souplesse de l'institution permet en tous cas de faire correspondre à ses objets les rôles que les pétitionnaires entendent lui faire jouer. A la suggestion correspond sa prise en compte ; à la plainte, son remède, à la demande d'acter, cet acte et à celle d'information, la procuration de cette information.

Ceci ne présage cependant en rien des rôles que l'autorité elle-même prétend faire jouer à la pétition. A la *suggestion* correspond le rôle d'éclairage de la fonction législative ou réglementaire. A la *plainte* correspond tantôt la satisfaction de l'intérêt du citoyen, tantôt une analogue fonction d'éclairage législatif ou réglementaire, par le biais de l'amélioration du service public, tantôt encore un éclairage sur la fonction de contrôle. A la *demande d'acter* correspondent ces trois mêmes fonctions et à celle *d'information* tantôt la satisfaction ponctuelle de la requête, tantôt une fonction pédagogique.

153 - Si l'on entend par « validité » : « la qualité qui s'attache à la norme dont on reconnaît, sur base de divers critères, qu'elle a les effets juridiques que ses auteurs prétendent lui attribuer ou que ses destinataires s'accordent à lui reconnaître »²⁰⁰. On qualifiera en ce sens de « valide » la pétition qui fera coïncider à la requête du pétitionnaire sa satisfaction. Force est de reconnaître cependant qu'en l'absence d'un intérêt commun à considérer la pétition sous la même fonctionnalité, beaucoup de pétitions apparaîtront comme invalides, inaptes à remplir les désirs de l'un ou l'autre de leurs acteurs.

154 - Cette considération est capitale. L'un des enjeux majeurs de la pétition n'est-il pas précisément de trouver une fonctionnalité qui ne lèse aucun de ses acteurs et permette d'asseoir l'utilité de l'institution ?

155 - Il nous paraît pour ainsi dire vain, en ce sens, de prétendre considérer ici l'ensemble des rôles de la pétition dont on ne pourrait intuitionner d'emblée qu'ils sont porteurs d'un enjeu, positif ou négatif, de validité, soit propres à conférer ou refuser une fonctionnalité « bilatérale » à la pétition. Car l'on se doit d'être ferme en affirmant que l'avenir de la pétition ne pourra longtemps se satisfaire des malentendus entre ses acteurs.

Notre intuition nous amène à considérer d'une part l'absence d'enjeu législatif de la pétition, de l'autre l'avenir de sa fonction administrative.

Section I - L'absence d'enjeu législatif

156 - La pétition, telle que sa définition hybride la consacre, joue un certain rôle politique, à défaut du rôle politique certain qu'elle exerçait dans les premiers jours de nos démocraties parlementaires. Depuis lors, ce rôle s'est progressivement délité au point de ne plus paraître que l'ombre de lui-même. Il n'est même plus sûr

²⁰⁰ F. OST, M. VAN DE KERCHOVE, *Jalons pour une théorie critique du droit*, Publ. F.U.S.L., 1987, p.262.

que le droit de pétition soit porteur d'enjeux politiques majeurs. Nous le vérifierons dans ces lignes.

157 - A tout le moins dans ses intentions, la pétition est susceptible en réalité de rencontrer trois types de fonctions d'ordre politiques . La pétition est tout d'abord un mode de participation à la fonction législative. Elle a pu contribuer ensuite, à une certaine époque, à la fonction de contrôle politique. Les chambres, considérant qu'elles étaient en droit d'exiger des ministres une réponse aux pétitions, ont employé cette voie pour les questionner directement alors que la charte ne leur reconnaissait pas explicitement ce droit .Le parlementarisme rationalisé a cependant consacré l'obsolescence de ce mode de contrôle, que nous ne traiterons pas plus avant. La pétition constitue enfin une forme de recours particulier, le recours au politique qui n'est pas fort différent dans son principe de la participation de type administratif puisqu'elle s'attache à résoudre des problèmes de portée particulière.

158 - Quelle peut être la fonction de participation à l'action législative de la pétition ? Soyons clairs en affichant une conviction mûrie au fil de cette étude: la pétition n'est pas un instrument des mieux indiqués quand à faire participer le citoyen à la fonction législative. Pour tout dire, la fonction participative de la pétition ferait plutôt office de « notion d'affichage politique²⁰¹ » dont la portée s'avère non seulement fort réduite mais porteuse de malencontreuses et lancinantes confusions de nature à déformer l'institution pétitionnaire dans son ensemble.

159 - Attachons-nous à démontrer la pertinence de ce qui pourra apparaître à première vue comme un parti pris. Premièrement, la pétition n'éclaire pas, ou si peu, l'action législative . Deuxièmement, la pétition ne peut être assimilée à quelque forme d'initiative populaire .

160 - *La pétition éclaire peu l'action législative.* Combien de fois n'a-t-on pas lu ou entendu que la pétition avait comme fonction, sinon comme fonction unique, d'éclairer l'action législative ? Les expressions exprimant cette prénotion sont légion. Ainsi peut-on lire : « la commission des pétitions devrait, *en principe*, être saisie d'un problème plus général dont la réponse implique, le cas échéant, la modification du cadre législatif ou réglementaire²⁰² » ou encore "le droit de pétition était surtout utile sous l'Ancien Régime, lorsque le Souverain tout puissant pouvait ne pas avoir connaissance des abus commis en son nom. Dans un régime parlementaire où règne

²⁰¹ Pour reprendre l'expression de Paul Martens en exergue d'un précédent travail. Voy. V.VAN TROYEN et R.FONTÉYN, *Le droit à l'épanouissement culturel. Constitutionnalisation et spécificités d'un droit fondamental*, travail de méthode II de la deuxième licence en droit, Paris, p.u.f., 1999 .

²⁰² M.UYTENDAELE et R.WITMEUR, « Le médiateur et le contrôle politique », *Le médiateur, op.cit.*, p.215

la liberté de la presse, le droit de pétition a évidemment perdu beaucoup de son utilité".²⁰³ Il faut très fortement relativiser cette assertion commune.

161 - Tout d'abord, et c'est bien le moins, la Constitution ne s'y réfère pas. Historiquement, le constituant originaire n'a même pas entendu donner implicitement cette inflexion à l'institution²⁰⁴ de la pétition, mais bien plutôt hériter "sans bénéfice d'inventaire" d'un ensemble de pratiques entrées dans les mœurs et dans les meubles hollandais²⁰⁵ et français. Or ces pratiques témoignent de haute tradition de fonctions totalement étrangères à la fonction participative, *a fortiori* à celle d'éclairage législatif.

162 - Il y a ensuite cette impossibilité logique: la pétition ne peut avoir comme objet unique d'éclairer l'action *législative* puisqu'elle s'adresse, suivant les termes-mêmes de la Constitution, aux autorités *publiques*, dans le sens large que nous avons conféré à cette expression .

163 - Il y a enfin ce rémanent paradoxe dans la confrontation des intentions du pétitionnaire à celles du destinataire. Jacques Moreau a dénombré que durant la IV^e République à peine 20 pétitions politiques (soit 2,2% du nombre total de pétitions) avaient été déposées²⁰⁶. C'est qu'il faut bien reconnaître que les pétitions déposées devant les chambres législatives ne poursuivent pas nécessairement l'objectif de participer à la fonction proprement législative. "Signe en effet de la crise que connaît l'institution parlementaire: (...) pour bon nombre de gouvernés, le rôle principal d'un parlementaire est de *rendre des services à la population* »²⁰⁷. « Le dilemme est simple. S'agit-il d'aider le citoyen ? S'agit-il plutôt d'aider la Chambre des représentants ? Est-il possible, le cas échéant, d'aider l'un et l'autre ? »²⁰⁸. Dans bien des cas, il pourra certes être tiré d'une requête quelque intention subsidiaire à ce que la mesure particulière postulée soit éventuellement généralisée. La focalisation sur l'intérêt général, en ce qu'elle émanera de la seule intention du destinataire, n'en constituera pas moins une forme larvée de détournement du droit de requête tel que l'individu a entendu l'exercer.

²⁰³ A.MAST , *Overzicht van het Belgisch Grondwettelijk Recht*, Gand, 1963, p.414, cité par L.P. SUETENS, *Le citoyen et l'administration*, rapport présenté aux Journées administratives hollando-belges de Bruxelles, 8-9 juin 1972, p.22

²⁰⁴ Au contraire, puisque à un moment donné « les pétitions ne jouent plus le rôle de moyen informel de protection juridique que le Congrès national avait voulu lui assigner », J.VANDE LANOTTE, Y.LEJEUNE, *op.cit.*

²⁰⁵ Voy. J.VANDERLINDEN, « Aux origines du titre II de la Constitution belge de 1831. Essai d'histoire constitutionnelle comparative », *Présence du droit public et des droits de l'homme. Mélanges offerts à Jacques Velu*, t.II, Bruxelles, Bruylant, 1992, pp.1193-1209

²⁰⁶ J.MOREAU, *Un inconnu : le droit de pétition sous la IV^e République*, Compagnie d'éditions libres sociales et économiques, Paris, 1958, cité par S.DUBOURG-LAVROFF, *op.cit.*, p.1744

²⁰⁷ Voy. J.VELU, *op.cit.*, p.550, n°366 et l'enquête INUSOP citée en note. C'est nous qui soulignons.

²⁰⁸ F.DELPÉRÉE, « Le médiateur parlementaire », *Le Médiateur*, *op.cit.*, pp.65-85, sp.p.77

164 - Dans un tout autre ordre de considérations, remarquons le peu de consistance scientifique de la prétention accolée à la pétition d'*éclairer* en quelque manière l'action du législateur.

Tantôt l'expression prétendra « prendre le pouls » de la population et se heurtera aux limites de l'inférence statistique (éclairage-reflet), tantôt elle se comprendra de l'apport forcément aléatoire de quelque expertise spontanée (éclairage-expertise).

165 - L'éclairage-reflet se heurte, dans la patrie de Quételet plus que dans n'importe quelle autre, aux exigences de la statistique. « La possibilité de généraliser les conclusions faites à partir d'un échantillon pour l'ensemble de la population concernée, dépend de la façon dont a été réalisé l'échantillon²⁰⁹». Plus généralement, l'inférence statistique exige des conditions liées à « l'observateur, au support d'observation (questionnaire, type d'interview ou fiche d'observation) et à la méthode de dépouillement »²¹⁰. Le droit de la démocratie directe, qui enserme la recevabilité et le traitement des initiatives populaires sous un certain nombre de conditions formelles, rend de longue date compte des exigences susmentionnées²¹¹. En vérité, le droit belge connaît, à l'état encore embryonnaire, une institution bien plus apte à éclairer, dans ce premier sens, l'action législative. Paul Lewalle définit la consultation populaire comme étant « ce procédé (qui) vise à informer, à éclairer, à convaincre peut-être les titulaires du pouvoir, tout en laissant intactes leur faculté juridique de décider »²¹². Parce qu'elle est régulée, la consultation permet, à l'instar d'une initiative organisée, le respect des conditions quantitatives et qualitatives²¹³ propres à éclairer plus scientifiquement l'action des pouvoirs publics.

166 - L'éclairage-expertise s'entend de l'apport d'informations qualitatives propres à orienter le point de vue du législateur. La pétition la plus performante n'est pas celle qui émane d'un grand nombre d'individus, mais celle qui apporte un éclairage inédit ou autorisé sur un aspect donné de la norme à élaborer²¹⁴. Il n'en demeure pas moins que pareil éclairage repose par définition sur l'initiative du

²⁰⁹ M.P.KESTEMONT, M.POULAIN, L.SIMAR, *Statistique descriptive*, 6^e édition expérimentale, De Boeck-Université, 1993, p.11.

²¹⁰ *Ibidem.*, p.12

²¹¹ Ainsi l'article 139 de la Constitution suisse du 18 avril 1999 relatif à « l'initiative populaire tendant à la révision partielle de la Constitution » comporte un chiffre 3 soumettant au contrôle de l'assemblée fédérale l'unité de la forme et de la matière de l'initiative. Ces contrôles impliquent notamment que l'on ait recouru à un mode de recueil statistiquement probant.

²¹² P.LEWALLE, « Le référendum local », *La participation directe des citoyens à la vie politique et administrative*, F.DELPÉRÉE (dir.), Bruxelles, Bruylant, 1986, p.84

²¹³ La loi du 10 avril 1995 complétant la nouvelle loi communale par des dispositions relatives à la consultation populaire communale (*Mon.* du 21 avril 1995, pp. 10314-10315) insère par exemple un article 327 à la NLC suivant lequel la ou les questions posées sont formulées de telle manière que le citoyen consulté puisse répondre par un « oui » ou par un « non ».

²¹⁴« Les pétitions tirent naturellement leur force de leur auteur » (O.ORBAN, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, tome III, Liège, Dessain, 1911, p.423). Cet éclairage-expertise de la pétition est à rapprocher et cependant distinguer du manifeste par lequel des personnalités pèsent de leur poids dans l'opinion.

pétitionnaire, qui peut ne pas être désintéressée. Dans cette hypothèse, rien ne distingue l'éclairage-expertise du lobbying, sinon que celui-là s'effectue plus ouvertement²¹⁵. Ici encore, la consultation, celle d'experts en l'occurrence, persiste à constituer mode plus sûr d'éclairage législatif.

167 - Des lignes qui précèdent, il ne peut raisonnablement être conclu que la pétition ne joue aucun rôle dans l'éclairage du législateur. Ici n'est en réalité pas le propos, qui s'attache bien plutôt à dénoncer le caractère récurrent d'une idée faussement évidente oblitérant des enjeux plus fondamentaux de la pétition .

168 - *La pétition n'est pas l'initiative populaire.* Ploos van Amstel définit la fonction participative de la pétition comme « celle d'un instrument politique grâce auquel toute personne peut exprimer indépendamment son opinion dans tous les domaines de la vie politique (en demandant l'adoption, le rejet ou la modification de projets ou propositions de loi, de motions ou de résolutions, en demandant au gouverneur ou à d'autres institutions de prendre toute autre mesure) ».

169 - Cette fonction participative de la pétition est à enserrer dans les limites de l'objet qui lui est associé : la suggestion.

L'article 57 de la Constitution dispose:

"Il est interdit de présenter en personne des pétitions aux Chambres.

Chaque chambre a le droit de renvoyer aux ministres les pétitions qui lui sont adressées. Les ministres sont tenus de donner des explications sur leur contenu, chaque fois que la Chambre l'exige ».

170 - La déclaration de révision de la Constitution du 29 avril 1999²¹⁶ n'a pas cru bon de reprendre cet article, pendant institutionnel direct de l'article 28, dans son intitulé. On ne peut véritablement que le déplorer. Une proposition de déclaration de révision de l'article 57 de la Constitution²¹⁷ entendait associer cet article à la révision de l'article 28, logique qui avait déjà prévalu sous durant la dernière constituante. Cet article a été néanmoins exclu de la déclaration, et ce à une majorité confortable²¹⁸.

171 - A l'appui de ce refus, le premier ministre de l'époque faisait observer: «La déclaration de révision de l'article 28, sans autre précision, est suffisante et (...)n'est pas limitée de manière sensible par la non-révision de l'article 57, celui-ci ayant essentiellement trait à la procédure »²¹⁹.

²¹⁵ Nous qualifierions cette forme de lobbying de naïf, puisqu'il préjuge que le pouvoir législatif réel

²¹⁶ *Mon.* du 5 mai 1999, pp. 15368 et svtes.

²¹⁷ *Doc. Parl., Ch., S.O.* 1998-1999, n°2145/1°.

²¹⁸ *Doc. Parl., Ch., S.O.* 1998-1999, n°2150/3°, p.34

²¹⁹ *Doc. Parl., Ch., S.O.* 1998-1999, n°2150/3°, p.24

172 - En termes *juridiques*, l'argument ne convient pas. La raison en est que l'usage du mot «pétition» dans deux dispositions constitutionnelles différentes implique que ces dispositions soient lues de concert, quoique leurs portées respectives soient différentes. Il y a pour ainsi dire une « restriction par la bande » à la révision de l'article 28 en le statu quo imposé à l'article 57 : il est proprement impossible d'envisager une *définition* plus restreinte ou au contraire plus large de la pétition sans que la question soit soulevée de la conformité de cette acception aux prescriptions des deux articles constitutionnels.

173 - Mais peu importe, en l'occurrence, puisque l'argumentaire utilisé masquait plutôt la volonté *politique* persistante de ne favoriser en aucune manière l'émergence de modes institutionnels de démocratie directe. C'est que la majorité n'entendait guère favoriser la possibilité d'inscrire dans la Constitution un véritable droit d'initiative populaire, certainement échaudée par quelques galops d'essais en la matière²²⁰ et particulièrement soucieuse de ne pas ouvrir une nouvelle boîte de Pandore communautaire²²¹.

174 - Et cependant, recentrons un peu abruptement les choses : *le droit de pétition n'est pas l'initiative populaire*. « Le droit d'initiative populaire est parfois, dans l'Histoire, associé et même confondu avec le droit de pétition »²²². Cette confusion est fâcheuse et les assimilations qui en découlent indubitablement abusives.

175 - Dans leur proposition de révision de la Constitution, les sénateurs Lallemand et Erdman entendaient « reconnaître au droit de pétition le sens d'une initiative populaire débouchant sur un débat parlementaire ». Cette proposition pose doublement question : d'abord quant à la portée de cette « initiative populaire », ensuite quant à son assimilation à l'exercice, même particulier, du droit qui nous occupe.

176 - Rappelons qu'en Belgique, aux termes des articles 33, 36 et 75 de la Constitution, le droit d'*initiative* appartient à chacune des trois branches du Pouvoir législatif national: le Roi, la Chambre des Représentants et le Sénat. On peut définir l'initiative législative comme "l'acte consistant à saisir une assemblée compétente d'un texte destiné à devenir loi; elle se réalise par la présentation d'un projet ou d'une proposition de loi qui rend nécessaire une discussion *et une délibération* de l'assemblée à laquelle elle est soumise"²²³.

177 - Notre droit ne connaissant pas « l'initiative populaire », l'on doit se tourner vers le droit étranger –suisse comme de bien entendu- pour vérifier les

²²⁰

²²¹ Voy. à ce sujet le débat sur les élections, les référendums et les consultations populaires en Belgique : F.DELPÉRÉE (dir.), *La participation directe du citoyen à la vie politique et administrative*, op.cit., pp.198-210

²²² S.DUBOURG-LAVROFF, op.cit., p.1744

²²³ *Pandectes Belges*, V° Loi (Acte du pouvoir législatif), op.cit., n° 9.

accointances que cette notion entretient avec l'initiative législative telle qu'elle vient d'être définie. L'initiative populaire est « l'instrument de démocratie directe qui confère à une fraction du corps électoral le droit de déclencher la procédure *qui conduit à l'adoption, à la révision ou à l'abrogation d'un acte étatique*²²⁴ ».

178 - C'est dire que « l'initiative populaire débouchant sur un débat parlementaire » exprime, maladroitement, une restriction à la portée de la notion explicitée au paragraphe précédent: elle a certes le pouvoir d'entraîner la discussion, non celui de provoquer la délibération.²²⁵

179 - Même ainsi conçue, est-il possible d'associer cette initiative populaire restreinte à l'exercice du droit de pétition?

Nous ne traitons pas dans ces lignes de la question de savoir si l'article 57 est, indépendamment de la question de la pétition, recevable à introduire pareille forme d'initiative dans notre dispositif constitutionnel. Particulièrement, l'initiative populaire restreinte est-elle réellement conforme aux prescriptions des articles 36 et 75 de la Constitution dès lors qu'une loi est susceptible d'être adoptée, même à la discrétion du pouvoir législatif, à la suite des discussions que cette initiative impose? Est-il possible, en outre, de conférer un pouvoir au citoyen - l'article 57 s'inscrit au titre III- sous l'intitulé du chapitre 1er de ce titre: Des Chambres fédérales (*argument a rubrica*)?

Il nous semble simplement que l'association pétition -initiative populaire n'est profitable ni à l'économie générale de la Constitution ni à l'institution pétitionnaire elle-même.

180 - La proposition de révision, invoquée à titre exemplatif²²⁶, est « fondée sur l'idée qu'une revalorisation du droit de pétition est possible pour autant qu'on attache à ce droit une prérogative nouvelle et particulière, de nature à augmenter l'intérêt de l'exercice de ce droit pour les citoyens ».

181 - Comme précédemment indiqué, la coexistence de deux dispositions constitutionnelles accordant aux même terme des portées différentes s'avère construction pour le moins hasardeuse. Certes, objectera-t-on, il ne s'agit pas formellement d'opposer deux types de pétitions puisque la pétition conçue comme une initiative populaire restreinte particularise un certain type de requêtes devant les seules assemblées parlementaires²²⁷

²²⁴ A.AUER, G.MALINVERNI, M.HOTTELER, *Droit constitutionnel suisse*, vol.1 L'Etat, Précis de droit Staempfli, Berne, 2000, p.189, n°576. C'est nous qui soulignons.

²²⁵ X.FROCHOT, cité par S.DUBOURG-LAVROFF, *op.cit.*, p.1745

²²⁶ Il ne s'agit évidemment pas de contester une initiative ponctuelle - de toute façon rejetée- mais bien plutôt la logique qui prévaudrait potentiellement au dépôt d'une proposition du même type. La proposition en cause n'étant, au demeurant, pas la première en son genre. Voy.

²²⁷ Fédérales. L'on peut en outre concevoir une révision des lois spéciales

182 - Soit les conditions de particularisation de la pétition-initiative sont inscrites dans le texte-même de la disposition constitutionnelle nouvelle. Dans ce cas, la pétition-initiative acquiert une portée propre, constitutionnellement établie, et la tête-de-pont que l'article 57 entretient avec l'article 28, et, par delà, avec la notion de pétition, est parfaitement superfétatoire. Une suggestion populaire, ou quelque soit son nom, est organisée indépendamment de l'institution pétitionnaire, qui n'en est guère affectée.

183 - Soit ces conditions ne ressortent pas de la Constitution. Dans cette hypothèse, il faut certainement s'attendre à ce que les deux pétitions non autrement spécifiées se court-circuitent à maints égards et que la portée généreuse de l'une n'interfère sur celle, plus restrictive, de l'autre, ou inversement.

Le régime des requêtes non porteuses d'initiatives adressées aux autorités législatives en sera-t-il affecté de quelque manière, alors que celles-ci forment la majorité, rappelons-le, des requêtes déposées devant les assemblées parlementaires ?

Mieux vaut dès lors et certainement envisager une double alternative à la révision proposée. Tantôt faire de l'article 57 le vecteur autonome d'une « suggestion populaire »²²⁸. Tantôt le consacrer au seul *traitement* parlementaire des pétitions ainsi que s'avère sa vocation première.

184 - Concluons que la pétition elle-même n'a probablement rien à gagner à se voir « revitalisée » de la sorte. Primo, l'organisation de la recevabilité de la pétition affecte la souplesse et l'évolutivité radicale de l'institution. Secundo, il paraît difficile, au vu de la portée très généreuse de l'article 28, de ne pas considérer cette organisation comme immanquablement de nature à restreindre ladite portée²²⁹. Tertio, cette « revitalisation » introduit l'idée que la pétition est porteuse d'un pouvoir, ce qui la fragilise plus que ne l'a renforce.

185 - Les deux premiers arguments ne nécessitent guère plus d'explications que celles exposées le long de ces lignes, le troisième mérite cependant quelques précisions. L'idée intuitive suivant laquelle la pétition gagnerait probablement à se voir accorder le pouvoir d'entraîner par elle-même la mise en œuvre de ce qu'elle postule s'avère inopportune, irréaliste et en définitive infondée.

L'idée est inopportune parce qu'elle entraînerait immanquablement une refonte du droit de pétition dans le sens d'une restriction radicale de ses conditions de recevabilité.

L'idée est irréaliste : il ne pourrait être question d'accorder à l'infinie diversité des requêtes la possibilité de modifier l'ordre social.

²²⁸ en admettant évidemment que cette possibilité lui soit offerte, voy. note.

²²⁹ La proposition entreprise est tantôt indifférente à la portée préexistante de l'article 28 (« associer au débat politique des personnes qui en sont normalement exclues, (...), qu'il s'agisse des jeunes ou des étrangers »), tantôt restrictive (l'âge de 16 ans accomplis et la domiciliation en Belgique, le nombre minimal de signatures)

L'idée est infondée, pour la bonne et simple raison *qu'aucune volonté n'a par elle-même droit au pouvoir* et que se soustraire à pareil impératif reviendrait, une fois encore, à confondre désir et justice

En conclusion de quoi, l'institution, en droit constitutionnel belge, d'une « initiative populaire » par le biais du droit de pétition nous paraît, pour reprendre une formule inscrite en d'autres circonstances, « une réponse inadaptée à une question pertinente »²³⁰.

Section II. L'enjeu de démocratie administrative

186 - Notre démocratie a de longue date négligé l'évolution des droits fondamentaux, toute obnubilée qu'elle était par les questions institutionnelles. Le constat est trivial. Or, bien entendu, l'on ne saurait « ramener la démocratie à des mécanismes institutionnels », certainement en sous-estimant « les formes les plus modernes de participation à la vie politique – consultation, médiation, pétition... »²³¹.

187 - La participation directe en matière administrative, si elle relève de la même analyse que la participation politique²³², pose de tous autres problèmes: elle apparaît, en ce sens, plus nécessaire²³³. Pour l'immense majorité des citoyens, le pouvoir, c'est avant tout l'administration. "Elle est pour eux le visage quotidien de l'Etat"²³⁴.

188 - « Alors que tous les Etats voisins reconnaissaient les droits élémentaires de l'individu face à la puissance publique", le droit belge a longtemps hésité "à poser les premiers jalons de la "*démocratie administrative* »²³⁵ « fondée sur le dialogue"²³⁶.

189 - C'est sans doute dans la relation entre administration et administrés que la traduction dans la réalité des conceptions traditionnelles de la démocratie

²³⁰ M.UYTENDAELE, « Le référendum constitutionnel en Belgique ou une réponse inadaptée à une question pertinente », *A.P.T.*, 1994, p.109.

²³¹ F.DELPÉRIÉ, « commentaire sous l'article 21 », *Déclaration universelle des droits de l'homme*, Bruxelles, Le Cri, La Libre Belgique, 1998.

²³² E.Dimitrov distingue quant à lui la participation politique de la participation du citoyen au fonctionnement de l'Etat, E.DIMITROV, « Les formes de participation du citoyen au fonctionnement de l'Etat », *Le nouveau droit constitutionnel*, Publications de l'Institut du fédéralisme, Fribourg, Suisse, pp.101-132, sp.p.106

²³³ J.RIVERO, *op.cit.*, p.17

²³⁴ J.RIVERO, *op.cit.*, p.15

²³⁵ F.Delpérée, « Conclusions générales », *La participation directe du citoyen à la vie politique et administrative*, Bruxelles, Bruylant, 1983

²³⁶ E.CEREXHE, *La motivation formelle des actes administratifs*, Actes de la journée d'études du 8 mai 1992, Bruges, La Charte, 1992, p.11.

connaît son échec le plus sévère, et c'est cet échec qui justifie, dans ce domaine, l'appel à la participation

190 - « Connaître le nom de l'agent traitant, disposer d'un numéro de téléphone où l'on peut obtenir de plus amples informations"²³⁷, telle est à notre estime l'illustration emblématique de ce nouveau type d'exigence démocratique en prise directe avec la réalité du citoyen. Loin des préoccupations institutionnelles, souple et informelle, la pétition a en réalité depuis longtemps partie liée avec cette notion de démocratie administrative, quand elle ne l'a tout simplement pas présagée.

191 - En somme, la pratique pétitionnaire témoigne au quotidien des relations que le citoyen peut entreprendre avec l'autorité, qui pour demander des précisions sur un permis de bâtir, qui pour se plaindre du montant de la radioredevance ou faire acter son déménagement par l'administration communale.

Les enjeux proprement administratifs de la pétition se situent en réalité sur plusieurs plans dont les deux moindres ne sont certainement pas d'une part l'instauration des conditions d'un dialogue citoyen-administration, de l'autre l'admissibilité générale des recours gracieux, à comparer avec le régime de la médiation.

192 - *La pétition instaure un dialogue entre le citoyen et l'administration.* La loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'Administration ²³⁸ instaure le double principe de la publicité active et de la publicité passive. Elle va dès lors plus loin que la prescription de l'article 32 de la Constitution et s'inscrit en partie dans le prolongement de l'article 28.

193 - La loi prévoit que chaque autorité administrative fédérale tient à la disposition de toute personne qui le demande le document qui décrit ses compétences, son organisation, son fonctionnement²³⁹ et, ainsi qu'indiqué ci-dessus, les coordonnées de la personne responsable.²⁴⁰

En tant qu'organisé, ce droit sort-il formellement du cadre de l'article 28? Assurément non, puisque ses conditions de recevabilité notamment *rationae personae*²⁴¹ semblent aussi généreuses que celles de la pétition.

²³⁷ Voy. l' article 2, alinéa 3 de la loi du 11 avril 1994 relative à la publicité de l'administration (*Mon.* du 30 juin), cet article "s'il a l'air relativement mineur dans l'ensemble de l'arsenal législatif concernant la publicité de l'Administration, a eu en tout cas beaucoup d'effets : cela a permis d'établir des relations personnalisées entre les gestionnaires des dossiers et le simple citoyen ". A.DECLERC, *op.cit.*, p.50

²³⁸ *Mon.* du 30 juin 1994

²³⁹ art.2, al.1, 2°

²⁴⁰ art.2, al.1, 3°

²⁴¹ art.2, al.1, 2°

194 - La loi instaure, comme on a déjà pu le voir, le principe de la publicité passive, soit le droit de consulter un document administratif d'une autorité administrative fédérale et d'en recevoir une copie. Il s'agit non seulement de l'obtention de la copie, mais également d'explications claires au sujet du contenu du document.²⁴² Nous avons avancé supra que cette disposition particulière rendait, moyennant demande du citoyen, la prise de connaissance d'une pétition exigible.

195 - En général, l'usager moyen méconnaît de l'existence de ses droits, le droit à l'information ne fait paradoxalement pas exception et, souvent, le droit de pétition y suppléera purement et simplement sans que personne n'y trouve grief.

196 - *La pétition permet de recourir gracieusement à l'encontre de l'administration.* En Belgique, la question de l'articulation de la nouvelle institution de la médiation et de la pétition n'a guère soulevé de vagues²⁴³ alors même qu'elle était portée par une lame de fond²⁴⁴.

197 - Et pourtant, même s'il ne s'agira que de l'esquisser, la discussion sur les rapports que médiation et pétition entretiennent est porteuse d'enjeux juridiques et démocratiques et aurait mérité une discussion plus approfondie à notre estime, ce débat ayant eu lieu devant d'autres assemblées parlementaires européennes. Le Parlement européen a ainsi estimé, contre toute attente, que l'institution d'une commission parlementaire s'avérait plus performante que celle d'un médiateur, pour autant que cette commission dispose de moyens et de pouvoirs suffisants²⁴⁵. Il ne s'agit guère ici d'envisager les différences de détail ou ponctuelles entre, notamment, le régime de la loi du 22 mars 1995 et celui du droit de pétition tel qu'il vient d'être explicité mais bien plutôt en quoi ces deux institutions se distinguent fondamentalement au regard des principes ayant présidé à l'introduction de l'institution médiataire en droit belge.

198 - Le médiateur est tout d'abord une "autorité parlementaire **indépendante**"²⁴⁶. Soit, mais à l'égard de qui? Et surtout dans quel but? Le médiateur doit être indépendant des parties à la cause, indépendance sans laquelle "il ne peut remplir sa mission conciliatrice". Il l'est de ce fait des *autorités administratives fédérales*. On comprend cependant beaucoup moins que le médiateur dût être indépendant de l'institution qui le nomme. Le médiateur est un "agent du Parlement"²⁴⁷. Il tient son investiture du Parlement, qui définit par ailleurs ses responsabilités. Il ne saurait

²⁴² art.4

²⁴³ La raison en est qu'un enthousiasme déferlant, l'« ombudsmanie », s'opposant à un désaveu cinglant, la "pétition", la question était somme toute réglée d'avance.

²⁴⁴ Voy.M.VERDUSSEN, "Le médiateur parlementaire: données comparatives", *Le Médiateur*, op.cit., pp.11-45.

²⁴⁵ Doc. A-41/85, exposé des motifs, p.5

²⁴⁶ F.DELPÉRÉE, "Le médiateur parlementaire", *Le médiateur*, op.cit., p.68

²⁴⁷ *idem*

avoir droit de regard sur l' action de la Chambre, tandis qu' il est même parfois appelé à y collaborer²⁴⁸. Au demeurant, l'institution du médiateur ne s'appuie-t-elle pas en grande partie sur l'idée que la Chambre est incapable d'assumer la fonction de contrôle politique et administratif qui est jusqu'à présent, théoriquement s'entend²⁴⁹, la sienne. Curieux désaveu, en vérité, qui est de nature à jeter un regard plus noir encore sur la crise dont on affuble si communément l'institution parlementaire. On ne peut évidemment que contester l'immixtion apparente de l'exécutif sur le législatif, constater la prévalence grandissante du premier sur le second, et relativiser par là même la portée du contrôle proprement *politique* de la Chambre . Il n'en reste pas moins que le "constat" relève du procès d'intention si il entend s'appliquer au contrôle *de l'action administrative*, qui plus est aussi longtemps que l'on refusera à la Chambre les moyens effectifs de ce contrôle²⁵⁰. En outre, si la commission est composée suivant un certain équilibre politique, le médiateur est désigné suivant pareil équilibre, sa nomination est tout autant "tributaire de pondérations politiques"²⁵¹.

199 - Le médiateur entretient ensuite, toujours au niveau des principes, une certaine *proximité* avec le citoyen. Mais rien n'empêche que la commission soit pourvue des moyens matériels et humains lui permettant cette même proximité. De même, la professionnalisation de la fonction du médiateur ne doit pas faire oublier que la commission des pétitions peut s'entourer d'agents stables pareillement spécialisés.

200 - Cette proximité est en elle-même porteuse d'une certaine dissémination de la fonction médiataire. « The institution of dozens of ombudsmen at federal, Land and local levels would, however, lead to an impersonal and bureaucratised institution and to the disintegration of the concept as a whole »²⁵². Cette idée est renforcée par le fait que le médiateur doit généralement décliner sa compétence lorsque l'administration en cause s'est pourvue d'un médiateur particulier²⁵³.

201 - Ensuite, si les réclamations déposées devant le médiateur peuvent aisément être assimilées à des pétition au sens de l'article 28, la réciproque n'est pas vraie. Le médiateur est en effet limité par le principe de *spécialité*. Il a pour mission principale d' « examiner les réclamations relatives au fonctionnement de

²⁴⁸ Loi du 22 mars 1995, art.1, 2°

²⁴⁹

²⁵⁰ De ce point de vue, l'état de délabrement dans lequel on laisse végéter la commission des pétitions est assez désolant. « Les carences de la commission des pétitions pouvaient être palliées par le recours au droit d'enquête. (...) une relative banalisation des enquêtes parlementaires aurait évité de recourir à des médiateurs pour exercer des missions qui relèvent naturellement des missions de l'assemblée, et non d'une autorité tierce »

²⁵¹

²⁵² W.VITZTHUM, « The right to petition in the Federal Republic of Germany », *op.cit.*, p.83

²⁵³

l'administration »²⁵⁴, dans certains cas et plus spécifiquement lorsque l'autorité « n'a pas agi conformément à la mission de service public qu'elle doit assurer ».²⁵⁵ Le flou qui entoure la portée de cette mission et tel que le médiateur se voit cependant adresser, pratiquement, un ensemble de demandes sortant évidemment de sa compétence²⁵⁶. Demandes qui l'obligent à de fastidieux renvois, au même titre d'ailleurs que la dissémination indiquée de l'institution.

202 - A l'inverse, la commission des pétitions de la Chambre disposerait de ce que la théorie du droit de pétition allemande appelle la « formal overall competence ».²⁵⁷ "It is precisely because parliaments are above all organs of state representing the people that citizens should have direct access to them without being hindered by formalities or competencies"²⁵⁸. Constatons que la République Fédérale voisine connaît d'une institution pétitionnaire parlementaire florissante dont les commentateurs s'accordent à dire qu'elle a de longue date renforcé les liens entre les citoyens et leurs assemblées. « Since the founding of the Federal Republic in 1949, more than 300,000 individual petitions and almost 1.5 million collective petitions have been received »²⁵⁹. "Dans cette optique, la puissance publique, au sens fonctionnel, est conçue comme un ensemble de compétences destinées à assurer le fonctionnement des services publics; entendue dans son sens organique, la puissance publique apparaît moins comme une entité supérieure aux gouvernés et possédant sur eux un pouvoir de commandement et de contrainte que comme une organisation de services publics chargés de satisfaire les besoins généraux de la collectivité"²⁶⁰.

203 - Notons ensuite que la commission comme le médiateur entretiennent une certaine ambiguïté face au devoir de confidentialité.

204 - Reste qu'enfin le médiateur voit son action **contrôlée** de manière certainement plus efficace que celle de la commission. Il est soumis au contrôle de la section d'administration du Conseil d'Etat²⁶¹ et à celui de la Cour d'arbitrage.

²⁵⁴ Loi du 22 mars 1995, art.1, 1°

²⁵⁵ Décret du conseil régional wallon du 22 décembre 1994 portant création de l'institution de médiateur de la Région wallonne, art. 9 §1 (*Mon.* du 19 janvier 1995)

²⁵⁶ Ainsi la foule d'anecdotes glanées chez un ami agent auprès du collègue, que je remercie par ailleurs de ses précieux renseignements. Par exemple ce cas dramatique où une personne s'adresse au médiateur parce qu'il va être saisi dans l'heure, etc.

²⁵⁷ W.VITZTHUM, « The right to petition in the Federal Republic of Germany », *op.cit.*, p.73

²⁵⁸ W.VITZTHUM, « The right to petition in the Federal Republic of Germany », *op.cit.*, p.70

²⁵⁹ W.VITZTHUM, « The right to petition in the Federal Republic of Germany », *Law&State*, vol.33, Tübingen, 1986, pp.66-90, sp.p.67

²⁶⁰ J.VELU, *Droit public*, t.I, *le statut des gouvernants* (I), Bruxelles, Bruylant, 1986, p.108, n°71

²⁶¹ Art14 nouveau LCCE: §1^{er} La section statue par voie d'arrêt sur les recours en annulation pour violation des formes soit substantielles, soit prescrites à peine de nullité, excès ou détournement de pouvoir, formés contre les actes et règlements des diverses autorités administratives, ainsi que contre les actes administratifs des assemblées législatives ou de leurs organes, en ce compris les médiateurs institués auprès de ces assemblées, de la Cour des comptes et de la Cour d'arbitrage, ainsi que des organes du pouvoir judiciaire et du Conseil supérieur de la Justice relatif aux marchés publics et aux membres de leur personnel.

Coupons d'emblée court à l'idée que le citoyen puisse contester que sa requête, adressée à la commission des pétitions, ait subi un traitement discriminatoire à l'égard de requêtes similaires introduites auprès d'un médiateur. Cette inégalité, si inégalité il y a, est issue du Règlement de la Chambre en ce qu'il règle substantiellement le fonctionnement de la Commission des pétitions. Or ce règlement n'est pas justiciable de la Cour d'arbitrage. La raison en est que ce règlement, en tant qu'il est issu de l'oeuvre d'une seule branche du pouvoir législatif, échappe aux prévisions de l'article 142,2° de la Constitution.

205 - L'application de l'article 14 nouveau précité LCCE à la commission des pétitions est elle-même difficile à justifier. Si l'on " ne peut déduire de la division des fonctions de l'Etat et des règles régissant les rapports entre les différents pouvoirs de l'Etat, telles qu'elles sont inscrites dans la Constitution et fixées par l'article 33, alinéa 2, de celle-ci, que la compétence du juge désigné par la loi en vertu de la Constitution cesse lorsqu'un organe législatif est partie du litige à trancher"²⁶², "le caractère propre des assemblées législatives, qui sont élues et détentrices du résidu de la souveraineté, exige que leur indépendance soit totalement garantie"²⁶³.

206 - D'ailleurs, "le Conseil d'Etat s'en est toujours tenu strictement au caractère organique, se refusant à utiliser le critère matériel ou fonctionnel, ce qui eut pu l'amener, le cas échéant, à opérer un partage au sein des actes des assemblées législatives en distinguant les activités proprement législatives, à l'égard desquelles toute compétence du Conseil d'Etat est exclue, d'autres activités qui relèvent de la fonction administrative et conduisent lesdites assemblées à accomplir des actes administratifs, pour reprendre l'expression utilisée tant par le Conseil d'Etat dans la formulation de sa question préjudicielle que par la Cour d'arbitrage dans sa réponse"²⁶⁴.

207 - La question mérite cependant une attention qui sort du cadre de la présente réflexion, ici achevée...et cependant toujours provisoire. Concluons.

²⁶² Notice sous C.A., arrêt n°31/96 du 15 mai 1996, *J.T.*, 4 janvier 1997, n°5825, p.2.

²⁶³ C.A., arrêt n°31/96 du 15 mai 1996, B.4.

²⁶⁴ H.SIMONART, "Observations" sous C.A., arrêt n°31/96 du 15 mai 1996, *J.T.*, 4 janvier 1997, n°5825, pp.2-5, sp.p.3.

Conclusion

Prendre le droit de pétition au sérieux, simplement : telle est à présent, au premier chef, la responsabilité du constituant.

Ce faisant, le constituant belge pourra utilement s'inspirer de son homologue suisse, qui vient de procéder à une révision toute empreinte, elle aussi, de simplicité. La nouvelle disposition constitutionnelle dispose :

« Art.33 Droit de pétition

1. Toute personne a le droit, sans qu'elle en subisse de préjudice, d'adresser des pétitions aux autorités.
2. Les autorités doivent prendre connaissance des pétitions ».

Ce que nous traduirons :

« Art. 28. Chacun a le droit, sans qu'il en subisse de préjudice, d'introduire des requêtes auprès des autorités.

Les autorités doivent prendre connaissance des requêtes ».

Cette révision est opportune et sage.

Opportune, elle consacre enfin la portée utile du droit de pétition, qui est l'obligation faite à l'autorité de prendre connaissance des pétitions. Elle permet la possibilité d'une évolution radicale de l'institution pétitionnaire en ce qu'elle supprime l'épithète « publiques » associé au substantif « autorités ». Elle consacre l'immunité absolue du pétitionnaire. Elle raye purement et simplement de la carte constitutionnelle son actuel et parfaitement désuet alinéa second.

Sage, la révision ne cède pas à la tentation de réglementer constitutionnellement le traitement des pétitions, au risque d'acquérir une portée uniquement programmatique à l'égard d'un certain nombre d'autorités. Elle tient compte en ce sens de la grande diversité des objets postulés et des réponses envisageables. Elle n'entend pas restreindre la portée de l'institution en lui associant un objet ou une fonction particulier ni fausser la nature de la pétition en accordant quelque pouvoir à celle-ci, outre celui d'exiger d'être écoutée. Elle ne prétend pas faire le lien entre la pétition et la médiation, qui demeure une institution indépendante de l'exercice du droit de pétition, et à portée singulièrement plus resserrée.

La formulation « requête » soustrait de l'article 28 toutes les connotations généralement charriées par la « pétition », en même temps qu'elle met le texte français en conformité avec le texte néerlandais. Ce faisant, elle impose « par la

bande » une interprétation plus restreinte à l'article 57 de la Constitution, par delà l'inconséquence de la déclaration de révision ; ce qui, au vu de la portée de cet article, n'est après tout pas plus mal.

Elle étend en somme le champ d'une liberté constitutionnelle fondamentale, celle qu'a l'être humain de porter sa requête à qui prétend le diriger. A tout prendre, ce n'est pas plus mal non plus.

Ronald Fonteyn