

Le droit de pétition au niveau local, des nuances en Outre-mer

Essai d'une étude du droit positif français

MATHILDE KERNÉIS

ALER à l'Université de Rouen

Selon Jean-Pierre Dionnet, le droit de pétition est « une manifestation spécifique de la liberté d'opinion et d'expression », il s'agit d'une action par laquelle « le pétitionnaire s'adresse à une autorité dans l'espoir d'en obtenir une réponse »¹. Il met donc en présence deux types de personnes : des administrés et des autorités publiques censées œuvrer au nom de l'intérêt général. Le droit de pétition est ancien, il avait déjà une place dans la Rome antique² et, arrivé jusqu'à nous, il obtint même une reconnaissance dans les instances internationales telles que l'ONU ou le Parlement européen³.

Le droit de pétition était jusqu'à très récemment absent de la Constitution française. Mais il n'était pas pour autant inconnu du droit positif puisqu'il existait devant les chambres du Parlement. On retrouve en effet le droit de pétition aux articles 147 à 151 du règlement de l'Assemblée Nationale et aux articles 87 à 89 bis du règlement du Sénat.

Il a fallu attendre la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 *relative à l'organisation décentralisée de la République*⁴ pour que le droit de pétition soit enfin inscrit dans le texte fondamental. Mais le droit de pétition introduit au premier alinéa du nouvel article 72-1 n'est pas un droit de pétition national, c'est un droit de pétition local.

¹ J.-P. DIONNET, « Pétition », dans D. ALLAND et S. RIALS (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, Paris, Quadrige, PUF, 2007, p. 1157.

² J.-P. DIONNET, « Pétition », *ibidem*.

³ S. DUBOURG-LAVROFF, « Le droit de pétition en France », *RDP* 1992, p. 1733, plus précisément pp. 1737 et s.

⁴ Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 *relative à l'organisation décentralisée de la République*, *JORF* du 29 mars 2003, p. 5568 (Art. 6).

L'alinéa est ainsi rédigé : « La loi fixe les conditions dans lesquelles les électeurs de chaque collectivité territoriale peuvent, par l'exercice du droit de pétition, demander l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de cette collectivité d'une question relevant de sa compétence ».

Le droit de pétition local prendra ainsi la forme d'une demande présentée auprès de l'autorité locale, soit auprès de l'organe délibérant de la collectivité territoriale. L'organe destinataire pourra donc être, selon l'objet⁵ de la pétition, un conseil municipal, le conseil territorial de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin ou de Saint-Pierre-et-Miquelon, un conseil général, un conseil régional, l'assemblée de Corse ou l'assemblée de la Polynésie française.

D'après le texte de l'article 72-1, les seules personnes admises à présenter des pétitions sont les électeurs de la collectivité à laquelle est posée la question, c'est-à-dire les électeurs inscrits sur les listes électorales de cette collectivité. C'est donc la qualité de citoyen géographiquement situé qui permet de présenter une pétition. La qualité de citoyen n'est au contraire pas exigée par les règlements des assemblées parlementaires pour la soumission de pétitions. Aucune condition personnelle n'est d'ailleurs requise si bien qu'un étranger, un mineur ou un individu déchu de ses droits civiques est recevable à présenter une pétition devant l'Assemblée Nationale ou le Sénat.

Certains auteurs lient la qualité requise de citoyen à l'objet de la pétition. Ainsi, on distinguerait, selon Sonia Dubourg-Lagroff, la pétition *stricto sensu* de la plainte⁶. Les plaintes seraient « exprimées pour obtenir la résolution d'un grief privé » et les pétitions *stricto sensu* consisteraient en « des propositions d'amélioration des règles de la vie politique et sociale ». Et alors que les plaintes constitueraient « un droit public et inné », le droit de pétition *stricto sensu* serait au contraire un « véritable droit politique », donc « associé à la citoyenneté ».

L'assimilation du pétitionnaire au citoyen, dans le droit de pétition local, a pour conséquence l'exclusion, de fait, d'un certain nombre d'administrés. En effet, les étrangers non ressortissants d'États membres de l'Union européenne sont purement et simplement évincés du dispositif. En outre, les étrangers ressortissants d'États membres de l'Union européenne, du fait de leur qualité d'électeur communal, n'ont la possibilité de présenter des pétitions qu'à l'échelon communal et intercommunal. Enfin, compte tenu de l'obligation d'être inscrit sur les listes électorales de la collectivité à laquelle la pétition est présentée, les résidents secondaires ou les personnes ayant simplement leur activité professionnelle dans la collectivité

⁵ Chaque organe délibérant dispose d'une compétence géographique et matérielle particulière, il ne peut donc recevoir toute requête.

⁶ S. DUBOURG-LAVROFF, « Le droit de pétition en France », *op. cit.*, p. 1740.

pourraient se voir exclus s'ils sont inscrits sur les listes électorales d'une autre collectivité. On remarque ainsi qu'un nombre considérable d'administrés ne peut prendre part au dispositif, alors que ces personnes disposent d'un titre qui pourrait légitimer leur participation : la qualité d'habitant ou, à plus forte raison, celle de contribuable.

L'article 72-1 de la Constitution renvoie les modalités d'application du droit de pétition à une loi ordinaire. Plusieurs lois ordinaires sont d'ailleurs intervenues postérieurement, présentant les modalités d'exercice du droit de pétition local mais sans jamais avoir pour objet unique ce droit de pétition. Comme l'article constitutionnel, ces lois ne connaissent que du droit de pétition des « électeurs ». Ces textes sont au nombre de quatre : la loi organique du 27 février 2004 *portant statut d'autonomie de la Polynésie française*⁷, la loi du 13 août 2004 *relative aux libertés et responsabilités locales*⁸, la loi organique du 21 février 2007 *portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer*⁹ et enfin l'ordonnance du 14 mai 2009 *portant extension et adaptation à la Nouvelle-Calédonie de diverses dispositions relatives aux communes et aux sociétés d'économie mixte locales*¹⁰.

La variété de ces textes, faute d'un texte général, s'explique par leur champ d'application géographique distinct. Le droit de pétition dans les collectivités métropolitaines et dans les collectivités territoriales d'outre-mer régies par l'article 73 de la Constitution¹¹ est précisé par la loi du 13 août 2004. Le dispositif en Polynésie française, collectivité régie par l'article 74 de la Constitution, est présenté par la loi organique du 27 février 2004. Le droit de pétition dans les autres collectivités de

⁷ Loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004 *portant statut d'autonomie de la Polynésie Française*, *JORF* du 2 mars 2004, p. 4213 (Art. 158).

⁸ Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 *relative aux libertés et responsabilités locales*, *JORF* du 17 août 2004, p. 14545 (Art. 122).

⁹ Loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 *portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer*, *JORF* du 22 février 2007, p. 3220 (Art. 3, 4, 5 et 6).

¹⁰ Ordonnance n° 2009-538 du 14 mai 2009 *portant extension et adaptation à la Nouvelle-Calédonie de diverses dispositions relatives aux communes et aux sociétés d'économie mixte locales*, *JORF* du 15 mai 2009, p. 8159 (ratifiée par la loi n° 2009-970 du 3 août 2009 *relative à l'évolution institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie*).

¹¹ Guadeloupe, Guyane, Martinique et La Réunion.

l'article 74¹² trouve sa place dans la loi organique du 21 février 2007. L'ordonnance du 14 mai 2009¹³ adapte enfin le dispositif à la Nouvelle-Calédonie.

Or, à l'analyse de ces textes, il apparaît qu'il existe deux types de droit de pétition : un droit de pétition que nous nous proposons de qualifier de droit de pétition « de droit commun » et un droit de pétition qui serait « spécial », n'existant que dans les seules collectivités d'outre-mer (COM), régies par l'article 74 de la Constitution. Le droit de pétition « de droit commun » est celui qui tend, pour les électeurs de la collectivité, à demander à l'assemblée délibérante de la collectivité l'organisation d'une consultation sur un objet que la pétition suggère. Le droit de pétition « spécial », quant à lui, est celui qui consiste à saisir l'assemblée délibérante d'une question que la pétition présente et relevant de la compétence de cet organe. L'objet du premier droit de pétition est la seule organisation d'une consultation alors que l'objet du second est ouvert. De plus, les collectivités d'outre-mer présentent la caractéristique, alors que régies par des statuts différents, de pouvoir faire bénéficier leurs électeurs à la fois du droit de pétition « de droit commun » et du droit de pétition « spécial »¹⁴.

Il serait alors intéressant de comparer le droit de pétition « de droit commun » et le droit de pétition « spécial ». Quelle est leur portée respective ? Mais surtout, dans quelle mesure le droit français est-il ici venu encadrer et permettre l'expression populaire locale ?

Aussi, il apparaît que ces deux types de droit de pétition, au-delà de leur objet différent, présentent des conditions de recevabilité distinctes et des conséquences immédiates différentes. Mais ce n'est qu'à l'issue d'une étude préalable comparée qu'il sera possible de disposer d'un regard global sur le droit de pétition local en France et de constater ainsi que sa portée est sérieusement limitée (I). Cependant, plus qu'un constat concernant la portée limitée du droit de pétition local, l'analyse comparée des dispositifs « de droit commun » et « spécial » vient démontrer l'hypothèse selon laquelle le droit de pétition local, tel qu'il est institué dans les

¹² Mayotte, Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon. On doit noter que Mayotte n'est plus régie par l'article 74 de la Constitution depuis la loi organique n° 2009-969 du 3 août 2009 *relative à l'évolution institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie et à la départementalisation de Mayotte*, mais on la considèrera ici comme telle car elle l'était lors de l'adoption de la loi organique du 21 février 2007. La recherche n'a néanmoins pas permis de mettre à jour un texte relatif au droit de pétition dans la collectivité de Wallis-et-Futuna.

¹³ Le contenu de ce texte avait déjà fait l'objet d'une ordonnance n° 2007-1134 du 25 juillet 2007, prise sur le fondement de l'article 74-1 de la Constitution, mais faute d'une ratification avant le 27 janvier 2009, elle était devenue caduque.

¹⁴ La Polynésie fait néanmoins ici exception puisqu'elle ne dispose que du droit de pétition « spécial ».

textes, est plutôt un instrument de maîtrise de l'expression populaire qu'un véritable outil juridique au service de cette expression (II).

I – APPROCHE COMPARATIVE DES DROITS DE PÉTITION « DE DROIT COMMUN » ET « SPÉCIAL »

La distinction des droits de pétition « spécial » et « de droit commun » est clairement affichée puisqu'ils figurent, dans les COM, dans des articles différents. Au sein du Code général des collectivités territoriales (CGCT), le premier se situe aux articles LO. 6141-1 pour Mayotte, LO. 6231-1 pour Saint-Barthélemy, LO. 6331-1 pour Saint-Martin et LO. 6441-1 pour Saint-Pierre-et-Miquelon alors que le second, respectivement pour les mêmes collectivités, figure aux articles LO. 6143-1, LO. 6233-1, LO. 6333-1 et LO. 6443-1. Afin de démontrer le caractère exorbitant du droit de pétition « spécial », il convient d'analyser ses différences avec le droit de pétition « de droit commun » en termes d'objet (1), de conditions de recevabilité (2) et de conséquences immédiates au dépôt d'une pétition valide (3).

1) Un objet distinct

Aucun des deux types de pétition ne reprend exactement les termes de l'article constitutionnel, le droit de pétition « spécial » tend cependant à s'en approcher plus que le droit de pétition « de droit commun ». En outre, la distinction d'objet entre nos deux droits de pétition soulève quelques questions.

a) Droit de pétition « spécial » et article 72-1 de la Constitution

Le premier alinéa des articles relatifs au droit de pétition « spécial » dispose que l'assemblée de la collectivité (conseil général de Mayotte, assemblée de la Polynésie française, conseil territorial de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin ou de Saint-Pierre-et-Miquelon) « peut être saisi, par voie de pétition, de toute question relevant de la compétence de la collectivité »¹⁵. L'objet est ainsi très large puisqu'il n'est limité que par la compétence de l'assemblée. Les électeurs peuvent soumettre toute pétition dès lors qu'elle est relative à un sujet pour lequel l'assemblée délibérante dispose d'un pouvoir d'agir.

L'article 72-1 de la Constitution, quant à lui, tient pour objet de la pétition « l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée [...] d'une question relevant de sa compétence ». La compétence de l'organe est ici encore une condition de validité de

¹⁵ Dans le texte relatif à la Polynésie française, l'alinéa se termine par « de toute question relevant de sa compétence ».

la pétition. Mais il convient de s'interroger sur la signification de « l'inscription à l'ordre du jour ». L'inscription à l'ordre du jour reste un fait vague, sujet à l'interprétation. En effet, il peut s'agir d'une inscription dans le document qui établit la liste des matières mises à l'ordre du jour, sans que l'on discute pour autant la question, ainsi, par exemple, par manque de temps. Le CGCT ne contraint en effet aucunement à ce que l'ordre du jour soit épuisé pour clore les séances, la question pourrait donc être reportée à une session ultérieure¹⁶. Dans une hypothèse moins pessimiste, il pourrait être consacré quelques minutes à la question dont fait l'objet la pétition, mais sans clore cette discussion par un vote valant décision. Enfin, dans le meilleur des cas, l'inscription à l'ordre du jour correspondrait à un vrai débat suivi d'une décision, allant ou non dans le sens de la pétition, mais y répondant sincèrement.

L'objet du droit de pétition « spécial » paraît ainsi plus large que celui du droit de pétition constitutionnel puisque ce dernier ne permet que la mise à l'ordre du jour d'une question et non une saisine quelconque de toute question. Or, comment obtenir une réponse, en saisissant un organe délibérant d'une collectivité, sans que la question posée soit mise à l'ordre du jour de celui-ci ? La mise à l'ordre du jour est obligatoire pour pouvoir légalement délibérer sur un sujet donné. Ainsi, même si « l'inscription à l'ordre du jour » ne figure pas dans les articles relatifs au droit de pétition « spécial », l'objet de la demande qui tend à obtenir une réponse l'implique nécessairement.

Le droit de pétition « spécial » et le droit de pétition de l'article 72-1 paraissent donc avoir, *in fine*, un objet identique et très large. Le droit de pétition « de droit commun » a, au contraire, un objet précis et limité.

b) Droit de pétition « spécial » et droit de pétition « de droit commun »

Le droit de pétition « de droit commun » présente un champ matériel réduit par rapport au droit de pétition « spécial » puisqu'il ne traite que de la possibilité, pour les électeurs, de demander l'organisation d'une consultation. L'article L. 1112-16 du CGCT et l'ordonnance de 2009 disposent ainsi que les électeurs « peuvent demander à ce que soit inscrite à l'ordre du jour » de l'assemblée « l'organisation d'une consultation sur toute affaire relevant de la décision » de cette assemblée. De même, la loi organique de 2007 permet aux électeurs de « saisir »

¹⁶ Pour une interprétation dans le même sens, tendant à une absence d'obligation d'épuisement de l'ordre du jour, voir CC, décision n° 81-129 DC du 31 octobre 1981, *Loi portant dérogation au monopole d'État de la radiodiffusion*, Rec. p. 35, où le Conseil a déclaré : « si [...] le Parlement réuni en session extraordinaire ne peut délibérer que sur des questions inscrites à l'ordre du jour pour lesquelles il a été convoqué, aucune disposition de la Constitution ne lui impose d'épuiser cet ordre du jour avant la fin de la session extraordinaire, ni n'interdit que ses travaux se poursuivent au cours de la session qui suit [...] ».

l'assemblée « en vue de l'organisation d'une consultation sur toute affaire relevant de la décision de » cette assemblée.

Ce droit de pétition n'est pas nouveau. Il est en effet apparu avec la loi du 4 février 1995 *relative à l'orientation pour l'aménagement et de développement du territoire*¹⁷. Selon ce texte, les électeurs pouvaient « saisir » le conseil municipal¹⁸ ou l'assemblée délibérante de l'établissement public de coopération intercommunale¹⁹ (EPCI) « en vue de l'organisation d'une consultation sur une opération d'aménagement relevant de [sa] décision ». L'objet était donc beaucoup plus réduit qu'aujourd'hui puisque l'objet même de la consultation était déjà précisé par le texte. En outre, ce droit de pétition n'était ouvert qu'aux électeurs des communes et des EPCI. La loi du 13 août 2004 s'est inspirée du dispositif existant et l'a élargi personnellement et matériellement.

Une question se pose néanmoins : pourquoi créer un droit de pétition ayant pour unique objet la demande d'organisation d'une consultation alors que rien ne permet d'affirmer que le droit de pétition « spécial » exclut cet usage ? En effet, le droit de pétition à objet ouvert peut très bien permettre de demander l'organisation d'une consultation, voire même d'un référendum. Cette question doit néanmoins être relativisée puisque seules les COM bénéficient des deux types de droit de pétition. Mais pour ces dernières, on pourrait considérer que le droit de pétition « de droit commun » est un cas particulier du cadre plus général du droit de pétition « spécial » et qu'il convient ainsi de faire usage des dispositions du droit de pétition « de droit commun » dès lors que les électeurs souhaitent présenter une pétition en vue de l'organisation d'une consultation. L'intérêt en est simplement que le régime du droit de pétition « de droit commun » diffère de celui du droit de pétition « spécial », ses conditions de recevabilité sont notamment plus rigoureuses.

2) Des conditions de recevabilité différentes

Le droit a posé des conditions de recevabilité différentes mais toujours rigoureuses, dans le dessein principal d'éviter de perturber le travail des assemblées.

a) Des conditions de recevabilité plus ou moins rigoureuses

D'abord, une pétition doit réunir un nombre minimum de signatures, proportionnel à la taille de la collectivité dans le cadre de laquelle la pétition est

¹⁷ Loi n° 95-115 du 4 février 1995 *relative à l'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire*, *JORF* du 5 février 1995, p. 1973 (Art. 85).

¹⁸ Art. L. 2142-3 du CGCT, abrogé par la loi du 13 août 2004.

¹⁹ Art. L. 5211-49 du CGCT.

engagée. Cette proportion varie néanmoins selon que le droit de pétition est « de droit commun » ou « spécial ».

Ainsi, les pétitions « de droit commun » déposées auprès de l'assemblée délibérante d'une commune ou d'un EPCI à fiscalité propre devront réunir les signatures d'au moins un cinquième des électeurs inscrits sur les listes électorales²⁰ de la ou des communes²¹. Cette proportion est élevée à un dixième des électeurs inscrits pour présenter une pétition auprès de l'assemblée d'une autre collectivité (conseil général, territorial, régional ou assemblée de Corse). Concernant le droit de pétition « spécial », le seuil requis est de 5 % des électeurs inscrits, soit un vingtième, sauf pour la pétition présentée à l'assemblée de Polynésie où le seuil est d'un dixième des électeurs. Il est alors bien moins contraignant, sauf pour la Polynésie, de présenter une pétition « spécial » plutôt qu'une pétition « de droit commun » puisque deux fois moins, voire quatre fois moins, de signatures sont requises.

En outre, il existe quelques obligations formelles. Ces obligations formelles figurent, à titre principal, dans les textes relatifs au droit de pétition « spécial ». Ces derniers imposent une pétition de forme écrite, « rédigée dans les mêmes termes », « datée » et comportant « le nom, le prénom, l'adresse de chaque pétitionnaire et le numéro de son inscription sur la liste électorale ».

Au contraire, les dispositions relatives au droit de pétition « de droit commun » ne paraissent pas poser de conditions formelles. Les textes des COM relatifs à ce droit de pétition « de droit commun » ne renvoient pas expressément aux textes du droit de pétition « spécial », ils ne mentionnent d'ailleurs pas le terme « pétition » mais celui de « saisine ». Ensuite, pour la métropole et les collectivités de l'article 73, un décret d'application²² de la loi du 13 août 2004 s'est attaché à abroger toutes les dispositions anciennes relatives aux conditions formelles du droit de pétition. Ne demeurent donc plus en vigueur aujourd'hui, concernant les obligations formelles du droit de pétition « de droit commun », que les dispositions relatives aux communes de la Nouvelle-Calédonie²³. Ces conditions formelles sont les mêmes que celles déjà rencontrées du droit de pétition « spécial », auxquelles on doit ajouter une condition temporelle : le délai entre la première lettre de pétition et celle qui permet d'atteindre la proportion requise doit être inférieur ou égal à quatre mois.

²⁰ Ces seuils sont les mêmes que ceux fixés par la loi du 4 février 1995.

²¹ Les « électeurs » dont il est fait référence pour les EPCI sont ceux figurant sur les listes électorales des communes membres de l'EPCI.

²² Décret n° 2005-1551 du 6 décembre 2005 *relatif à la consultation des électeurs et pris pour l'application de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales*, *JORF* du 13 décembre 2005, p. 19169.

²³ On pourrait d'ailleurs penser que cette survivance est un oubli du pouvoir réglementaire car les dispositions législatives ont été modifiées par ordonnance afin de s'aligner sur les dispositions de la loi du 13 août 2004.

Ces conditions formelles, même si elles sont indispensables à la recevabilité de la pétition, restent subsidiaires. Il n'est pas difficile de remplir ces dernières conditions, difficulté toute différente de celle qui consiste à obtenir toutes les signatures nécessaires. Le régime de la pétition « de droit commun » est ainsi caractérisé par des limitations importantes.

b) Un souhait de limitation du nombre de pétitions « de droit commun »

En sus du nombre élevé de signatures à réunir pour que la pétition « de droit commun » soit recevable, une autre condition numérique existe. Les textes disposent en effet que « dans l'année, un électeur ne peut signer qu'une seule demande²⁴ tendant à l'organisation d'une consultation ». Une telle limite réduit considérablement le nombre de pétitions « de droit commun » qui pourra être présenté. En effet, croisée avec la condition du seuil, cette restriction permet d'affirmer qu'un conseil municipal ou qu'un organe délibérant d'EPCI ne peut recevoir qu'un nombre maximum théorique de 5 pétitions par an, nombre maximal élevé à 10 pour les autres assemblées²⁵. Si l'assemblée se trouve ainsi soulagée en termes de risque de surcharge par des pétitions, cette limite doit être interprétée comme bâillonnant l'électeur. Il n'a formellement le droit de s'exprimer, au sein d'une initiative populaire, qu'une fois par an.

La limitation du nombre de pétitions présentées auprès des assemblées délibérantes était le but recherché par nos parlementaires. Leur méfiance était déjà très importante au moment de l'introduction du droit de pétition dans la Constitution. Certains parlementaires s'inquiétaient de leur arrivée aux portes des assemblées locales. Selon leurs termes, elles risquaient de mettre les assemblées à « la botte des minorités les plus diverses » et de les assujettir au « dictat d'un mandat impératif »²⁶, « certains groupes radicaux » risquant « d'assaillir les assemblées locales de pétitions », réussissant « à investir le conseil municipal » en « cumulant pétitions sur pétitions »²⁷.

La question de la qualité du pétitionnaire peut en outre se poser : accepte-t-on des pétitions de personnes morales ou n'accepte-t-on que des pétitions d'individus ? Les textes relatifs au droit de pétition « de droit commun » ne traitent pas explicitement de cette question mais la référence à l' « électeur » peut laisser penser que seules les pétitions individuelles sont recevables. Les dispositions du droit de

²⁴ Le terme « saisine », et non « demande », est utilisé dans les textes des COM.

²⁵ Ce raisonnement ne vaut qu'à liste électorale constante.

²⁶ M. M. CHARASSE, Débats parlementaires relatifs au projet de loi constitutionnelle au Sénat, séance du 5 novembre 2002.

²⁷ M. J. MILLARD, Débats parlementaires relatifs au projet de loi constitutionnelle à l'Assemblée Nationale, 3^{ème} séance du 22 novembre 2002.

pétition « spécial », au contraire, permettent de présenter des pétitions « à titre individuel ou collectif ». Le terme « collectif » signifierait-il qu'une personne morale peut, au nom des membres qu'elle représente, signer une pétition ? L'obligation d'indiquer son numéro d'inscription sur les listes électorales paraît s'y opposer. La pétition collective serait simplement un écrit sur lequel plusieurs électeurs ont signé. Sonia Dubourg-Lagroff distingue d'ailleurs les pétitions collectives des pétitions en nom collectif : les pétitions collectives « sont une somme de pétitions individuelles » alors que les pétitions en nom collectif « émanent d'un groupe au sein duquel une majorité s'est dégagée »²⁸. Ce sont ces dernières pétitions qui sont redoutées, la législation a d'ailleurs parfois tenté de les limiter. L'auteur rappelle ainsi la loi des 10-18-22 mai 1791, dont l'article premier disposait « le droit de pétition appartient à tout individu et ne peut être délégué ; en conséquence, il ne pourra être exercé en nom collectif par les corps électoraux, administratifs, judiciaires, municipaux, par les communes, sections de communes, ni par des sociétés de citoyens »²⁹. Le même auteur fait également remarquer que Le Chapelier revendiquait l'interdiction des pétitions en nom collectif « au nom de la souveraineté nationale qui ne devait pas être occultée par des corps intermédiaires ». La pétition individuelle, ou collective, est au contraire acceptée de manière bien plus libérale et c'est de cette dernière dont il est question dans nos dispositions législatives.

Mais dès lors que la pétition est valide, quels sont les effets assortis à son dépôt ? On constate que sa portée immédiate est limitée, mais elle diffère sensiblement selon le type de pétition.

3) *Une portée apparemment différente*

L'objectif des pétitionnaires est d'obtenir satisfaction par rapport à la requête présentée. Cependant, même s'il existe parfois quelques obligations à la charge des élus locaux, l'issue souhaitée n'est jamais certaine.

a) Une portée immédiate différente

Ce que l'on entend ici par portée immédiate, c'est l'effet juridique attaché au dépôt d'une pétition dont les conditions de recevabilité sont remplies. Quelles sont, en d'autres termes, les obligations à la charge du destinataire de la pétition ?

Concernant, d'abord, le droit de pétition « spécial », le droit attache des conséquences immédiates à son dépôt si elle est recevable. L'obligation paraît mineure puisque le président de l'assemblée fait simplement « rapport » de la

²⁸ S. DUBOURG-LAGROFF, « Le droit de pétition en France », *op. cit.*, pp. 1747 et s.

²⁹ Relevé par S. DUBOURG-LAGROFF, « Le droit de pétition en France », *op. cit.*, p. 1748.

pétition « à la plus prochaine session de l'assemblée ». Mais cette disposition implique une obligation temporelle, la pétition ne pourra pas être oubliée pour être présentée par l'exécutif, à l'assemblée, à un moment où elle serait devenue sans objet. Elle sera présentée devant l'assemblée le plus tôt possible. Puis, par l'obligation d'en faire rapport devant l'assemblée, l'objet de la pétition apparaîtra de manière publique et pourra ainsi trouver un relais plus important.

Au contraire, selon les textes relatifs au droit de pétition « de droit commun », aucune conséquence juridique obligatoire n'est attachée au dépôt d'une pétition valide. Ainsi, alors même que les conditions de recevabilité sont rigoureuses, l'élu local pourrait rejeter d'un revers de main la pétition. Cette interprétation peut être faite au regard des dispositions antérieures, abrogées en 2005. Ces dernières posaient de véritables obligations à la charge des autorités locales puisque les articles R. 2142-3 et R. 5211-43 du CGCT énonçaient que l'exécutif, « dès que la demande d'organisation d'une consultation est recevable », « l'inscrit à l'ordre du jour de la plus proche séance du conseil municipal ». Puis les articles L. 2142-3 et L. 5211-49 du CGCT précisaient les obligations à la charge de l'assemblée : elle « délibère sur le principe et les modalités d'organisation de cette consultation ». La demande était donc non seulement mise à l'ordre du jour de l'assemblée mais elle était aussi discutée. En abrogeant ces dispositions, le décret du 6 décembre 2005 est venu retirer toute obligation à la charge des élus locaux. Les seules obligations qui demeurent pour le droit de pétition « de droit commun » se trouvent dans le droit des communes calédoniennes. L'ordonnance de 2009 n'a en effet pas abrogé les dispositions de l'article R. 125-5 du Code des communes de la Nouvelle-Calédonie, réplique des articles R. 2142-3 et R. 5211-43 précités.

Si les obligations à la charge des élus sont minimes, voyons dans quelle mesure les pétitionnaires peuvent obtenir ce qu'ils ont demandé. La demande a pour objet soit la discussion devant l'assemblée d'une question³⁰, pour le droit de pétition « spécial », soit l'organisation d'une consultation, pour le droit de pétition « de droit commun ». La satisfaction des pétitionnaires est malheureusement incertaine.

b) Une incertitude identique quant à l'obtention d'une satisfaction

Le texte de l'article 72-1 de la Constitution permet de « demander » l'inscription à l'ordre du jour d'une question et non de l' « obtenir ». La substitution d' « obtenir » pour « demander » récuse toute automaticité entre le dépôt de la pétition, même valable, et l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée. Les pétitionnaires ne paraissent donc jamais sûrs de voir la question soumise discutée au

³⁰ Même si la formule ne figure pas expressément dans le texte d'application, on l'a déduite précédemment.

sein de l'organe délibérant. Mais cette disposition requérait l'adoption d'une loi ordinaire pour son application.

Aussi, le droit de pétition « spécial » des lois organiques de 2004 et 2007 n'oblige pas explicitement la discussion devant l'assemblée. Le président doit néanmoins faire rapport de la pétition devant ses pairs. Il paraît donc très peu probable que la pétition ne suscite pas un débat. Ainsi, sans même être inscrite dans les textes, la discussion souhaitée par la pétition aura vraisemblablement lieu. L'absence de disposition en ce sens était d'ailleurs volontaire par souci du respect des dispositions de la Constitution. La commission des lois du Sénat a fait disparaître, par amendement, « l'obligation faite à l'assemblée de Polynésie française de se prononcer sur l'éventualité de l'inscription à l'ordre du jour d'une pétition »³¹, afin de ne pas aller à l'encontre de « l'esprit [...] de la loi fondamentale »³². La discussion au sein de l'organe délibérant ne signifie néanmoins pas que le fond de la demande des pétitionnaires obtienne une réponse dans le sens souhaité.

Ensuite, pour le droit de pétition « de droit commun », le juge est déjà venu répondre à la question de savoir si l'assemblée était tenue d'organiser la consultation demandée. Une pétition avait été soumise à un conseil municipal en vertu de l'article L. 2142-3 du CGCT³³. Cet article répondait à la formulation « peuvent saisir [...] en vue de [...] », expression apparemment plus contraignante que celle de notre disposition actuelle « demander ». Et le juge, dans un arrêt de la Cour administrative d'appel de Paris du 22 février 2005, *Association Les Amis de la Terre du Val d'Ysieux c/ Commune de Luzarches*³⁴, a interprété cette disposition comme non contraignante pour le conseil municipal. On peut donc déduire de cette jurisprudence que le droit

³¹ E. FOREY, « Le droit de pétition aux assemblées délibérantes des collectivités territoriales. Réflexions sur l'article 72-1 alinéa 1 de la Constitution », *RDP* 2005, p. 151.

³² Commission des lois, Débats au Sénat, séance du 18 décembre 2003, rapporté par E. FOREY, *ibidem*.

³³ Cet article, issu de la loi du 4 février 1995, a été abrogé par la loi du 24 août 2004.

³⁴ CAA Paris, 22 février 2005, *Association Les Amis de la Terre du Val d'Ysieux c/ Commune de Luzarches*, *AJDA* 2005, p. 1052, concl. A. LERCHER. En l'espèce, le conseil municipal, saisi d'une pétition, refusait de mettre en œuvre la consultation demandée. La Cour a alors estimé qu'« il résulte des termes des dispositions législatives qu'il appartient au conseil municipal de décider, sous le contrôle du juge, s'il entend ou non donner suite à une demande de consultation des électeurs », « qu'il n'est pas tenu, lorsqu'il est régulièrement saisi d'une demande par un cinquième des électeurs [...], d'organiser la consultation sollicitée ».

L'ordonnance en référé du TA de Rennes du 7 août 2003 et l'arrêt de la CAA de Nantes du 13 octobre 2004 (*Commune de Lancieux*, n° 04NT00241) ne viennent aucunement contraindre l'assemblée délibérante à organiser une consultation lorsqu'une pétition valide le demande, contrairement à ce qui a pu être soutenu par certains auteurs (Cf. *DA*, janvier 2004, p. 21, note X. BRAUD). La seule obligation, selon cette jurisprudence, était celle d'inscrire la pétition reçue à l'ordre du jour afin d'adopter une délibération « dont le sens ne pouvait être déterminé » (CAA Nantes).

de pétition « de droit commun » aura une portée restreinte, non contraignante pour les assemblées délibérantes. En outre, le Tribunal administratif d'Amiens, dans un jugement³⁵ du 5 juin 2007, a eu l'occasion d'ajouter que l'appréciation que l'assemblée délibérante porte sur le bien-fondé d'une demande « n'est pas susceptible d'être discutée devant le juge de l'excès de pouvoir ». En d'autres termes, l'assemblée dispose d'un pouvoir discrétionnaire pour accepter ou refuser l'organisation d'une consultation.

Ainsi, même si les auteurs de la pétition « spécial » auront plus de chance de voir leur requête discutée que les pétitionnaires « de droit commun », aucun d'eux n'a la certitude d'obtenir satisfaction, ni ne peut se prévaloir du droit d'obtenir satisfaction. C'est là qu'apparaît le point de rencontre entre nos deux types de droit de pétition. Malgré leurs divergences, leur portée est quasiment semblable, elle est maigre. Aussi, fort de ces variantes de régime, nous nous proposons de démontrer que la distinction vient servir le constat selon lequel la pétition juridique n'est qu'un outil juridique utilisé, non pas au profit des administrés, mais pour maîtriser leur expression.

II – LE DROIT DE PÉTITION LOCAL OU LE PARADOXE DE LA MAÎTRISE DE L'EXPRESSION POPULAIRE

Les droits de pétition dont on vient de faire l'exposé sont une création du droit, il s'agit de dispositions juridiques propres à régir une expression populaire. Au lieu de la limiter, le dispositif instituant le droit de pétition local serait censé la permettre, la valoriser, lui ouvrir les portes des maisons des organes représentatifs. Mais ces portes ne laissent entrevoir qu'un mince filet de lumière qui peut, à tout moment, disparaître. Il est ainsi intéressant d'observer comment s'inscrivent ces droits de pétition dans le cadre des mécanismes de démocratie semi-directe locale. Il apparaît que la logique est identique, la portée de la voix populaire y est maigre. Il n'est donc pas surprenant que si peu de portée ait été octroyée au droit de pétition local (1). Il est alors incontestable que c'est un contrôle de l'expression populaire qui a été recherché. La volonté de ce contrôle transparait d'ailleurs lorsque l'on tente d'expliquer l'existence d'un droit de pétition « spécial » (2) mais aussi lorsque l'on s'attache à l'essence même du droit de pétition (3).

1) L'inscription du droit de pétition dans les mécanismes de démocratie semi-directe locale

La démocratie semi-directe locale s'exprime *via* des mécanismes très formels par lesquels les administrés vont participer à la prise de décisions au niveau local.

³⁵ TA Amiens, 5 juin 2007, *Commune de Fresnoy la Rivière*, n° 0400069.

Elle se différencie, selon Yannis Papadopoulos et Michèle Guillaume-Hofnung, de la démocratie directe qui suppose la réunion réelle d'individus en un même lieu, au même moment³⁶. Elle s'exprime au contraire sous la forme de votations et de pétitions en relation directe avec l'organe délibérant. Le droit de pétition local a été introduit dans la Constitution en même temps que le référendum local, *via* le volet constitutionnel de l'acte II de la décentralisation. La participation populaire était d'ailleurs présentée comme l'un des cinq piliers de l'acte II. Or, l'analyse globale des mécanismes de démocratie semi-directe locale permet de démontrer que l'idéologie participative n'existe qu'en surface et que la peur de l'expression populaire n'est pas simplement cantonnée au cas du droit de pétition local. Voyons alors rapidement en quoi les autres mécanismes de démocratie semi-directe ont une portée limitée, preuve de la méfiance généralisée de nos élus à l'égard des mécanismes de démocratie semi-directe.

a) L'encadrement rigoureux des mécanismes de démocratie semi-directe...

Les autres mécanismes de démocratie semi-directe sont la consultation et le référendum. Ces deux mécanismes consistent, pour l'assemblée délibérante, à demander à ses électeurs de répondre à une question relevant de sa compétence. La réponse des électeurs vaudra avis consultatif si la formule choisie par l'organe délibérant est la consultation ; elle aura, au contraire, valeur décisionnelle si l'organe avait opté pour le référendum.

La consultation locale est apparue avec la loi du 6 février 1992 *relative à l'administration territoriale de la République*³⁷, légalisant par là la consultation communale, toujours rejetée depuis l'arrêt du Conseil d'État *Commune d'Aigre*³⁸ du 7 avril 1905. Elle est aujourd'hui reconnue à la plupart des organes délibérants locaux³⁹.

³⁶ Y. PAPADOPOULOS, *La démocratie directe*, Paris, Economica, 1998, p. 23, écrit ainsi que les mécanismes contemporains de démocratie directe doivent plutôt être appelés des mécanismes de « démocratie semi-directe » car ils « ne requièrent pas le rassemblement des citoyens dans un même lieu ».

M. GUILLAUME-HOFNUNG, *Le référendum*, Paris, PUF, Que sais-je ?, 1994, p. 15 : « Dans la démocratie semi-directe, [...] divers éléments s'interposent entre la volonté normative du peuple et son expression, l'immédiateté n'existe pas, ni matériellement, ni psychologiquement ».

³⁷ Loi n° 92-125 du 6 février 1992 *relative à l'administration territoriale de la République*, *JORF* du 8 février 1992, p. 2064 (Art. 21, introduisant un chapitre V, « Participation des habitants à la vie locale », au sein du titre II du livre Ier du Code des communes).

³⁸ CE, 7 avril 1905, *Commune d'Aigre*, *Sirey Dalloz* 1907, III^{ème} partie, p. 15.

³⁹ Grâce à la loi du 13 août 2004 (conseils municipaux et communautaires, conseils généraux, conseils régionaux et assemblée de Corse), à la loi organique du 21 février 2007 (conseil général de Mayotte et conseils territoriaux de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et de Saint-Pierre-et-Miquelon) et à l'ordonnance du 14 mai 2009 (conseils municipaux et communautaires de Nouvelle-Calédonie).

Le référendum local, quant à lui, a été permis par la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 et inscrit au 2^{ème} alinéa de l'article 72-1. Ses modalités de mise en œuvre figurent dans la loi organique du 1^{er} août 2003 *relative au référendum local*⁴⁰. Seules les « collectivités territoriales » sont autorisées à le mettre en œuvre, excluant par là les EPCI, la Nouvelle-Calédonie⁴¹, Clipperton et les Terres australes et antarctiques françaises car ne figurant pas dans la liste de l'article 72 de la Constitution.

Ces procédés de démocratie semi-directe sont entourés d'un luxe de précautions. D'abord, comme pour le droit de pétition, seuls les électeurs sont autorisés à participer. Ensuite, seules les questions relevant de la compétence de l'organe délibérant peuvent faire l'objet d'une votation⁴². De même, un certain nombre de périodes ne permettent pas l'organisation de ces votations (périodes préélectorales et électorales)⁴³ et un intervalle minimum d'un an s'impose entre deux référendums locaux ayant le même objet.

En outre, l'organe délibérant de l'EPCI étant exclu du champ du référendum local, toutes les questions relevant des compétences qui lui ont été transférées par les communes échappent au dispositif du référendum. Or, les EPCI à fiscalité propre sont incités à être très intégrés et donc dotés d'un nombre considérable de compétences, ce qui implique qu'un très grand nombre de questions locales ne pourra être soumis au référendum, et ne pourra faire l'objet que d'une consultation. Certains parlementaires se sont ainsi émus de voir tant de sujets échapper à la décision populaire, réduisant à « coquille vide »⁴⁴ le projet de loi organique *relative au référendum local*.

⁴⁰ Loi organique n° 2003-705 du 1^{er} août 2003 *relative au référendum local*, *JORF* du 2 août 2003, p. 13218. Le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 03-482 du 30 juillet 2003 par laquelle il contrôlait la constitutionnalité de la loi du 1^{er} août 2003, a d'ailleurs précisé que « la loi organique soumise à l'examen du Conseil constitutionnel, prise sur le fondement de l'article 72-1 de la Constitution, s'applique à toutes les collectivités territoriales régies par le titre XII de la Constitution » (5^{ème} considérant), *Rec.*, p. 414.

⁴¹ On peut néanmoins noter que, par une erreur, l'ordonnance du 14 mai 2009 a introduit à l'article L. 125-7 du Code des communes de la Nouvelle-Calédonie, l'expression « référendum local » au lieu de « consultation locale ».

⁴² Le juge a eu l'occasion d'annuler un nombre important de délibérations ayant pour objet d'organiser des votations portant sur un sujet extérieur au champ de compétence de l'assemblée. Voir notamment, M. KERNÉIS, « La démocratie semi-directe locale dans l'acte II de la décentralisation : une illusion », contribution présentée lors des premières journées doctorales du GIS « participation du public, décision, démocratie participative », novembre 2009, accessible en ligne sur le site Internet du GIS : www.participation-et-democratic.fr.

⁴³ Voir l'article LO. 1112-6 du CGCT.

⁴⁴ M. J.-C. PEYRONNET et M. J.-P. SUEUR, Débats parlementaires relatifs au projet de loi organique au Sénat, séance du 4 juin 2003.

Enfin, si le référendum permet aux électeurs de rendre une véritable décision qui s'impose aux élus, la valeur décisionnelle de leur réponse n'est acquise qu'à partir du moment où un *quorum* de la moitié des électeurs inscrits sur les listes électorales de la collectivité est réuni. En d'autres termes, si moins de la moitié des électeurs inscrits s'est déplacée aux urnes, leur réponse aura une portée simplement consultative. Ce *quorum* conforte le procédé de décision de droit commun de la démocratie représentative. Un tel seuil de la moitié des électeurs inscrits, difficilement accessible, donne la quasi-assurance aux élus de conserver leur pouvoir de décision, alors même qu'ils paraissaient octroyer ce pouvoir aux électeurs. La démocratie représentative est donc « sauvegardée »⁴⁵, selon les termes du sénateur Adrien Gouteyron.

En effet, la rigueur des mécanismes de démocratie semi-directe n'est pas fortuite. Elle est simplement l'expression de la crainte des élus à l'égard de ces mécanismes.

b) ...Expression d'une crainte de la concurrence avec la démocratie représentative

Les débats parlementaires sont révélateurs de la méfiance des élus. En effet, au moment de l'adoption des dispositions à introduire à l'article 72-1 de la Constitution, les parlementaires s'inquiétaient déjà. Des mesures d'application étaient pourtant nécessaires et la rigueur restrictive aurait pu simplement figurer dans ces dernières. Mais il en a été décidé autrement.

Ainsi, pour le droit de pétition, alors que le projet de loi constitutionnelle disposait que les électeurs peuvent « obtenir » l'inscription à l'ordre du jour de l'assemblée, un amendement⁴⁶ de la commission des lois est venu substituer « demander » à « obtenir ». Les élus exprimaient clairement leur méfiance : il fallait veiller à ne pas « fragiliser ou déstabiliser le fonctionnement des assemblées locales, ni saper leur autorité »⁴⁷, « à éviter les surenchères démagogiques ou populistes »⁴⁸. Aussi, l'amendement du rapporteur fut applaudi. Le souci de dégager l'assemblée de toute obligation est d'ailleurs explicité par le rapporteur du projet de loi, René Garrec : « Le droit de pétition consiste, pour les citoyens qui en font usage, à

⁴⁵ M. A. GOUTEYRON, Débats parlementaires relatifs au projet de loi organique au Sénat, séance du 4 juin 2003.

⁴⁶ Amendement n° 13 au projet de loi constitutionnelle, déposé par M. René GARREC, rapporteur, au Sénat.

⁴⁷ M. M. CHARASSE, Débats parlementaires relatifs au projet de loi constitutionnelle au Sénat, séance du 5 novembre 2002.

⁴⁸ M. J.-C. PEYRONNET, Débats parlementaires relatifs au projet de loi constitutionnelle au Sénat, séance du 5 novembre 2002.

émettre un vœu. Aussi serait-il choquant qu'il permette aux signataires d'une pétition d'imposer leurs vues aux élus du peuple sur l'ordre du jour des assemblées délibérantes des collectivités territoriales »⁴⁹. L'histoire rappelle d'ailleurs des événements particuliers où la pétition était en cause, tel que l'épisode du 20 juin 1792, où « des Sans-Culottes ont fait irruption en armes dans l'Assemblée législative afin de lui présenter une pétition dont l'objet était de protester contre le veto du Roi »⁵⁰. On comprend ainsi que la pétition puisse être négativement connotée auprès des élus.

L'assemblée aura donc toujours un rôle de médiateur entre une demande et l'éventuelle satisfaction à cette demande. Aucune pétition ne constituera un moteur autonome à la production d'effets juridiques indépendants de l'organe délibérant. Il aurait pourtant été possible d'octroyer à la pétition une telle force et de lui permettre, par exemple, de mettre en œuvre, automatiquement, une consultation ou un référendum. Un tel mécanisme automatique, qualifié par Jacques Chapsal d'« imagerie helvético-rousseauiste »⁵¹, existe dans certains États étrangers. On peut citer pour exemple la commune de Livourne, en Italie, où son statut lui impose d'organiser un référendum lorsque 4500 électeurs le demandent⁵², ou encore la Suisse où l'initiative populaire tient une place importante dans les cantons et les communes⁵³.

L'automaticité entre pétition et référendum, refusée en France par le terme « demander », est en outre verrouillée par la disposition constitutionnelle relative au référendum local qui ne permet à l'assemblée d'organiser ce dernier qu'à « son initiative », à l'exclusion donc de tout autre initiateur⁵⁴.

L'assemblée délibérante reste ainsi maîtresse de l'éventualité d'une consultation ou d'un référendum. Elle les utilisera quand bon lui semble, quitte à en faire usage

⁴⁹ M. R. GARREC, rapporteur du projet de loi, Débats parlementaires relatifs au projet de loi constitutionnelle au Sénat, séance du 5 novembre 2002.

⁵⁰ Rapporté par S. DUBOURG-LAGROFF, « Le droit de pétition en France », *op. cit.*, p. 1743.

⁵¹ J. CHAPSAL, « Propos sur le référendum », dans D. COLAS et C. EMERI (dir.), *Droit, institutions et système politique. Mélanges en hommage à Maurice Duverger*, Paris, PUF, 1987, p. 51, et plus précisément p. 61.

⁵² Statuto del comune di Livorno, art. 78 : « Viene indetto referendum quando lo richiedono 4500 (quattromilacinquecento) cittadini », relevé par C. PRÉMAT, *La pratique du référendum local en France et en Allemagne, le moment référendaire de la temporalité démocratique*, Thèse dactylographiée, Université Bordeaux IV, 2008, p. 95.

⁵³ D. GIRAUX, « L'initiative populaire dans les cantons et les communes suisses », dans S. DUROY, D. GIRAUX, R. BOIZEL et E.-E. SPILIOPOULOU, *Les procédés de la démocratie semi-directe dans l'administration locale en Suisse*, Paris, PUF, 1987, p. 95.

⁵⁴ Si ce n'est à l'initiative de l'exécutif, pour poser une question relevant des compétences qui lui sont propres. L'assemblée n'est cependant pas tenue d'organiser le référendum qu'il demande (TA Amiens, 5 juin 2007, *Commune de Fresnoy la Rivière*, n° 0400069, *AJDA* 2007, p. 1724).

comme « vecteur de légitimation propre à conforter » son « action »⁵⁵, selon les termes d'Emmanuel-Pie Guiselin. La démocratie semi-directe n'est pas entre les mains des électeurs mais entre celles de l'organe délibérant, faisant ainsi d'elle une « démocratie redéleguée »⁵⁶. Les « élus locaux – législateurs »⁵⁷ ont sauvegardé leur pouvoir. Ces éléments permettent de comprendre pourquoi nos droits de pétition locaux subissent les restrictions dont on a pu faire l'exposé mais ils n'expliquent pas pourquoi un droit de pétition « spécial » a été créé. Quel est, en effet, l'intérêt d'une telle création ?

2) *Des motifs du droit de pétition exorbitant en Outre-mer*

L'exorbitance pourrait notamment trouver sa source dans deux explications distinctes : une justification juridique, la spécialité législative, et une justification politique liée aux pouvoirs particuliers reconnus aux organes des COM.

a) La spécialité législative, source de l'exorbitance ?

La première justification qui peut venir à l'esprit est issue de la distinction entre les collectivités territoriales d'outre-mer relevant de l'article 73 de la Constitution et les collectivités territoriales d'outre-mer relevant de son article 74. En effet, alors que les collectivités régies par l'article 73, départements et régions d'outre-mer (DOM/ROM), relèvent d'un statut d'identité législative, les collectivités régies par l'article 74, collectivités d'outre-mer (COM), bénéficient d'un statut de spécialité législative. La spécialité législative signifie que les textes adoptés par le Parlement ne sont pas applicables de plein droit dans ces collectivités, ils ne le sont que si cette application est expressément inscrite dans le texte ou si la matière de ce texte est l'une des matières pour laquelle il a été prévu que la collectivité serait soumise dans les mêmes termes que la métropole.

Ainsi, comme le droit de pétition « spécial » n'existe que dans les collectivités bénéficiant d'un statut de spécialité législative, on serait tenté d'expliquer ce droit de pétition « spécial » par cet élément. À droit spécial, un droit de pétition « spécial ». Mais comment alors expliquer la présence du droit de pétition « de droit commun » au sein de ces mêmes collectivités ? Comment pouvoir mettre en œuvre les

⁵⁵ E.-P. GUISELIN, « Le référendum local dans le Grand-Ouest : les limites d'une démocratie participative sous contrôle », dans P. MORVAN (dir.), *Droit, politique et littérature, Mélanges en l'honneur du professeur Yves Guichet*, Bruxelles, Bruylant, 2008, p. 84 et plus précisément p. 89.

⁵⁶ Pour une démonstration précisément fondée en droit, voir M. KERNÉIS, « L'acte II et la démocratie semi-directe au sein des collectivités », *Les Annales de droit*, n° 2, 2008, p. 89.

⁵⁷ M. PAOLETTI, « La démocratie locale française. Spécificité et alignement », dans *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, Paris, PUF, 1999, p. 54.

dispositions de l'article 72-1 de la Constitution de manière différente dans un champ géographique identique ?

Le champ d'application personnel du droit de pétition « de droit commun » peut peut-être nous apporter une réponse. En effet, ce champ d'application dépasse celui inscrit à l'article 72-1. Ce dernier n'envisage le droit de pétition que devant les assemblées des collectivités territoriales, or le droit de pétition « de droit commun » peut être mis en œuvre devant les assemblées délibérantes des EPCI et devant les communes de la Nouvelle-Calédonie. Il ne fait aucun doute que ces personnes publiques ne sont pas des collectivités territoriales au sens de l'article 72 de la Constitution. On peut même ajouter que le dispositif « de droit commun » existait, sous une rédaction quelque peu différente, avant même l'intervention de la loi constitutionnelle. Dans ces circonstances, on pourrait déduire que le droit de pétition « de droit commun » n'est pas une mise en œuvre de l'article 72-1 de la Constitution, à la différence du droit de pétition « spécial ». Elsa Forey écrivait d'ailleurs en août 2004 que « l'élaboration de la loi ordinaire sur l'exercice du droit de pétition n'est pas encore à l'ordre du jour des assemblées parlementaires »⁵⁸ alors que la loi du 13 août 2004 venait d'être adoptée. Elle présente au contraire la loi organique du 27 février 2004, avec le droit de pétition qu'on a qualifié de « spécial », en Polynésie française, comme une illustration de la réforme constitutionnelle.

On pourrait néanmoins objecter à ce raisonnement le style utilisé par l'article L. 1112-16 du CGCT qui reprend quelques formules de l'article 72-1 : les électeurs « peuvent demander à ce que soit inscrite à l'ordre du jour de l'assemblée délibérante de la collectivité l'organisation d'une consultation ». La reprise de termes de l'article 72-1 pourrait en effet laisser supposer un lien de filiation entre l'article constitutionnel et l'article L. 1112-16 du CGCT. Mais un tel argument doit être écarté dans la mesure où l'article L. 5211-49 reprend mot pour mot le dispositif de l'article L. 1112-16 en l'appliquant à l'assemblée de l'EPCI...

Le droit de pétition « de droit commun » ne constituerait donc pas une mise en œuvre du nouvel article 72-1 de la Constitution, à la différence du droit de pétition « spécial ». Pourquoi alors ne mettre en œuvre le droit de pétition de l'article 72-1 que devant les assemblées délibérantes des COM ?

⁵⁸ E. FOREY, « Le droit de pétition aux assemblées délibérantes des collectivités territoriales. Réflexions sur l'article 72-1 alinéa 1 de la Constitution », *op. cit.* (son article est expressément signé du mois d'août 2004).

b) Les pouvoirs particuliers des assemblées des COM,
source de l'exorbitance ?

Les assemblées des COM disposent d'un pouvoir plus important que les assemblées des collectivités territoriales de droit commun. En effet, leur statut leur permet de prendre des actes dans des matières qui appartiennent en principe au Parlement national. Elles sont habilitées à intervenir dans le domaine législatif, sous la forme de ce que l'on appelle, en Polynésie française, des « lois de pays ».

On pourrait ainsi estimer que, du fait du pouvoir particulier dont dispose l'assemblée dans ces collectivités, il serait légitime de la soumettre à un plus grand contrôle de la part de ses électeurs. Ce contrôle pourrait alors s'exprimer par le biais du droit de pétition. Une telle hypothèse justifierait alors les conditions moins rigides de recevabilité et l'obligation, à la charge du président de l'assemblée, de faire rapport de la pétition à la « plus prochaine session ».

Au contraire, l'objet ouvert de la pétition « spécial » pourrait faire peur à nos élus. L'extension de la procédure aux assemblées de toutes les collectivités n'est pas dans leur ambition. Au-delà de ses conditions de recevabilités rigoureuses, le droit de pétition « de droit commun » a, en effet, « l'avantage » d'obliger les pétitionnaires à choisir un sujet qui puisse faire l'objet d'une consultation. Il doit donc s'agir d'un sujet important, relevant *a fortiori* de l'intérêt général et non de l'intérêt particulier de quelques-uns⁵⁹. La définition d'une question potentielle objet d'une consultation est ainsi plus complexe que la présentation qu'une question quelconque.

En outre, l'assemblée, si elle daigne mettre à l'ordre du jour la demande d'organisation d'une consultation, ne sera pas tenue de se prononcer sur le fond de la question. Elle pourra rendre simplement une décision dans le sens d'une acceptation ou d'un rejet de la demande. Le rejet de la demande n'aura pas à être motivé et la question pourra, même au sein de l'assemblée, être oubliée.

Il est donc peu probable que nos parlementaires légifèrent à nouveau sur le droit de pétition. La législation est, à leur profit, confortable. On pourrait d'ailleurs, paradoxalement, justifier l'arrivée du droit de pétition local, dans l'ordonnement juridique, par leur méfiance.

3) *Le droit de pétition, un outil juridique orienté*

Le droit de pétition est ancien et paraît ouvert même sans texte. Hypothèse pourrait alors être faite que les dispositions analysées se sont attachées à investir un vide juridique pour mieux contrôler l'expression populaire.

⁵⁹ L'organisation d'une consultation peut néanmoins être limitée à une « partie » d'une collectivité.

a) L'existence classique du droit de pétition

La pétition est un outil ancien, déjà présent sous la Rome antique, au Moyen-âge et à l'époque moderne. La Constitution de 1791 le présentait d'ailleurs comme un droit naturel. Aussi, selon Jean-Pierre Dionnet, elle est « une des manifestations de la liberté d'opinion et d'expression. Elle participe avant tout à ce titre de l'appartenance de l'individu à une société »⁶⁰. Elle constituerait ainsi un « droit général de réclamation » et un « instrument politique »⁶¹. Sonia Dubourg-Lagroff ajoute que le droit de pétition, au sens de droit de se plaindre, existe « même s'il n'a pas été inscrit dans la Constitution »⁶².

Si on postule ainsi que le droit de pétition ne nécessite pas de dispositions textuelles pour exister et pour être mis en œuvre, il paraît impensable d'adopter une loi ou de prendre un acte qui aurait pour objet de limiter ce droit. Ce droit naturel, même si des textes tentent de le régir, existerait toujours sous sa forme la plus archaïque.

D'ailleurs, si l'on observe les dispositions relatives à nos deux droits de pétition, que nous apportent ces textes qu'ils ne permettraient pas auparavant ? Yves Luchaire écrit ainsi : « Le droit de pétition est toujours ouvert sans texte : qui peut empêcher quelqu'un de demander quelque chose à un autre ? La pétition est d'un usage courant dans toutes les formes d'organisation de notre société »⁶³. Cette remarque a également été faite parmi nos parlementaires, telle Mme Nicole Borvo qui s'exclame « je ne savais pas que le droit de pétition n'existait pas en France ! »⁶⁴.

Comment alors constitutionnaliser un texte qui permettrait, au vu de ses termes, de rejeter d'un revers de main une pétition ? Comme l'affirme Yves Luchaire, « cette disposition, loin d'ajouter, retranche »⁶⁵. Et comment, au surplus, le texte d'application peut-il donner toute légitimité à l'assemblée pour rejeter ladite pétition, au motif qu'elle ne rassemble pas suffisamment de signatures valides ?

⁶⁰ J.-P. DIONNET, « La contribution de la pétition à l'évolution politique dans l'histoire contemporaine : évocation d'une difficile intégration », *Droits*, n° 37, 2003, p. 175.

⁶¹ G. J. PLOOS VAN AMSTEL, « Le droit de pétition », *Informations constitutionnelles et parlementaires*, L'association des secrétaires généraux des Parlements, n° 118, 1979.

⁶² S. DUBOURG-LAGROFF, « Le droit de pétition en France », *op. cit.*, p. 1740.

⁶³ Y. et F. LUCHAIRE, *Décentralisation et Constitution*, Paris, Economica, 2003, p. 30. Relevé par E. Forey, « Le droit de pétition aux assemblées délibérantes des collectivités territoriales. Réflexions sur l'article 72-1 alinéa 1 de la Constitution », *op. cit.*

⁶⁴ Mme N. BORVO, Débats au Sénat, séance du 5 novembre 2002.

⁶⁵ Y. et F. LUCHAIRE, *Décentralisation et Constitution*, *op. cit.*, p. 30.

Le droit a-t-il ici voulu saisir toutes les formes d'intervention populaire, toutes les demandes qui seraient destinées aux élus locaux ? Si le droit n'a voulu régir qu'une forme particulière de demandes, les autres seraient libres de toute contrainte. Mais quelles seraient celles que le droit a voulu régir ? On a pu voir que dans les zones géographiques où le droit de pétition « spécial » n'existe pas, le seul dispositif normatif relatif au droit de pétition tend à l'organisation d'une consultation. Le droit laisserait-il alors les pétitionnaires agir librement dès lors qu'ils ne demandent pas l'organisation d'une consultation ? On pourrait aujourd'hui le penser. Cependant, au vu de la rédaction de l'article 72-1, toute question relevant de la compétence de l'assemblée entre dans son champ d'application, toute pétition paraît donc se voir saisie par le droit. Et si la disposition constitutionnelle n'est pas encore mise en œuvre de manière générale, elle tend néanmoins à le devenir. L'hypothèse envisagée est donc fautive. Toute pétition tombe sous le coup de la règle constitutionnelle. Tout laisse ainsi à penser que le droit a voulu saisir un fait qui se mouvait dans le vide juridique.

b) L'intervention du droit dans un vide juridique

Le droit paraît en effet avoir voulu saisir ici un fait politique. La pétition est un véritable outil politique par lequel les administrés vont attirer l'attention des autorités publiques sur une question, pour leur demander une action de la part de la collectivité, dans l'intérêt général. Si aucune disposition ne régit ce genre de fait, il n'existera aucune condition de recevabilité, ni aucune obligation à la charge des autorités destinataires de la pétition. La pétition interviendra dans le vide juridique et sera, de ce fait, permise sans limitation. L'autorité se devra seulement, si l'enjeu de la question est important, d'y porter une attention particulière. Elle devra ainsi y répondre, suggérer un débat au sein de l'organe délibérant et expliquer son éventuel refus. Mais cette obligation n'est que politique et non juridique.

Les dispositions que nous nous sommes attachés à analyser ont, au contraire, posé des conditions, des règles de procédure, afin de définir juridiquement une pétition et de lui assigner des effets. Ainsi, si une demande, sous la forme d'une pétition, ne réunit pas les conditions posées par le droit, elle sera dénuée de portée juridique. Cependant, perdrait-elle de ce fait sa force politique, sa portée politique ? Cela est peu probable. La pétition est toujours, intrinsèquement, ce qu'elle était avant l'intervention des dispositions normatives. En effet, qu'est-ce qui, politiquement, légitimerait l'assemblée à rejeter une pétition si l'enjeu de la question est important ?

On pourrait ainsi déduire que l'inscription dans le marbre de la Constitution n'a alors qu'une portée purement déclaratoire d'un point de vue politique. Les pétitions introduites en dehors du cadre juridique conserveront leur force politique.

Il est d'ailleurs à noter qu'aucune règle n'est posée pour les pétitions présentées auprès des assemblées parlementaires, elles sont simplement permises. Le silence du texte n'aurait néanmoins pas signifié pour autant que tout dépôt de pétition était interdit.

Néanmoins, du fait de l'introduction du droit de pétition local dans l'ordonnancement juridique, les assemblées pourraient invoquer ces textes comme moyen de mise en échec des pétitions présentées en marge du cadre normatif. La pétition introduite sans respect des conditions posées par le droit positif pourrait être qualifiée d'irrecevable. Toute pétition perdrait ainsi son « droit » d'être lue et l'expression de « droit de pétition » perdrait sa signification. Si le concept même de « droit de pétition » ne prétend pas l'obtention d'une satisfaction, permet-il au moins, en principe, la transmission d'un message à l'autorité destinataire.

« Grâce » à ces dispositions, les assemblées locales disposeraient alors d'un titre leur permettant juridiquement de rejeter des pétitions, titre les protégeant de toute fragilisation⁶⁶, de toute perturbation⁶⁷. Elles ne pouvaient, jusqu'à présent, invoquer aucun moyen à l'appui d'une décision de rejet de la lecture même de la pétition, sauf à paraître ne pas daigner prêter attention aux doléances des administrés.

Les dispositions relatives au droit de pétition, plus que de permettre aux administrés de s'exprimer, ouvrent ainsi aux autorités locales la possibilité de contrôler juridiquement l'expression populaire.

⁶⁶ M. J. MYARD déclare « nous fragilisons la démocratie représentative », Débats à l'Assemblée Nationale, 3^{ème} séance du 22 novembre 2002.

⁶⁷ M. A. VASSELLE déclare « le droit de pétition est l'occasion pour des minorités [...] de perturber [...] le fonctionnement du conseil municipal », Débats au Sénat, séance du 5 novembre 2002.

RÉSUMÉ :

Le droit de pétition local a été introduit à l'article 72-1 de la Constitution par la révision du 28 mars 2003. L'article constitutionnel demande néanmoins l'intervention d'une loi ordinaire pour préciser ses modalités d'application. Plusieurs lois sont alors intervenues postérieurement afin de régir le droit de pétition local. Or il apparaît que ces textes ont mis en place deux types de droit de pétition, l'un à objet « ouvert », uniquement dans les collectivités d'outre-mer, et l'autre, à objet limité. Ces deux droits de pétition présentent un régime différent, même si leur portée s'avère, au final, assez proche car limitée. D'ailleurs, en poursuivant l'analyse de ces dispositifs, il apparaît que les dispositions normatives relatives au droit de pétition local ne sont que des outils juridiques créés pour tenter de maîtriser une expression populaire.

SUMMARY:

The local right to petition was introduced in the article 72-1 of the Constitution by the 28th march 2003 constitutional revision. But the constitutional article calls for the intervention of a law to specify its practical details. So several laws were passed subsequently to govern the local right to petition. Now, it appears that these laws introduced two kinds of right to petition, one which is open-ended purpose, only in overseas local authorities, and another one which is restricted in its purpose. These rights to petition show system differences even though their impact is nearly the same, a limited one. Elsewhere, continuing the rights to petition's analysis, it appears that local right to petition laws are not more than legal tools created to try to control population expression.

BIBLIOGRAPHIE INDICATIVE

- « Le référendum d'initiative populaire », *Rapport sénatorial de législation comparée*, n° 110, septembre 2002
- DIONNET J.-P., « La contribution de la pétition à l'évolution politique dans l'histoire contemporaine : évocation d'une difficile intégration », *Droits*, n° 37, 2003, p. 173
- DUBOURG-LAVROFF S., « Le droit de pétition en France », *RDP* 1992, p. 1733
- FOREY E., « Le droit de pétition aux assemblées délibérantes des collectivités territoriales. Réflexions sur l'article 72-1 alinéa 1 de la Constitution », *RDP* 2005, p. 151
- GIRAUX D., « L'initiative populaire dans les cantons et les communes suisses », dans S. DUROY, D. GIRAUX, R. BOIZEL et E.-E. SPILIOPOULOU, *Les procédés de la démocratie semi-directe dans l'administration locale en Suisse*, Paris, PUF, 1987, p. 95
- GODECHOT J., *Les Constitutions de la France depuis 1789*, Paris, Garnier Flammarion, 1970
- GUILLOT M., « La recevabilité des contestations relatives aux référendums d'initiative municipale », *RFDA* 1996, p. 460
- GUISELIN E.-P., « Le référendum local dans le Grand-Ouest : les limites d'une démocratie participative sous contrôle », dans P. MORVAN (dir.), *Droit, politique et littérature, Mélanges en l'honneur du professeur Yves Guchet*, Bruxelles, Bruylant, 2008, p. 84
- JEGOUZO Y., note sous le jugement TA Versailles, 23 octobre 2001, *Association Les Amis de la terre du Val d'Ysieux*, n° 975446, *AJDA* 2002, p. 45
- KERNEIS M., « L'acte II et la démocratie semi-directe au sein des collectivités », *Les Annales de droit*, n° 2, 2008, p. 89
- LUCHAIRE F., LUCHAIRE Y., *Décentralisation et Constitution*, Paris, Économica, 2003
- MABILEAU A., « À la recherche de la démocratie locale. Le représentant et le citoyen », dans *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, Paris, PUF, 1999
- PAOLETTI M., « La démocratie locale française. Spécificité et alignement », dans *La démocratie locale. Représentation, participation et espace public*, Paris, PUF, 1999
- PAPADOPOULOS Y., *La démocratie directe*, Paris, Économica, 1998

- PLOOS VAN AMSTEL G. J., « Le droit de pétition », dans *Informations constitutionnelles et parlementaires*, L'association des secrétaires généraux des Parlements, n° 118, 1979
- PREMAT C., *La pratique du référendum local en France et en Allemagne, le moment référendaire de la temporalité démocratique*, Thèse dactylographiée, Université Bordeaux IV, 2008