

La suppression du cumul des mandats : analyse critique

De la suppression du cumul des mandats et de l'équilibre des pouvoirs

Au moment de soumettre l'idée de cette publication, la suppression du cumul des mandats n'était encore qu'un projet. Aujourd'hui, il est une réalité. En effet, deux lois¹ ont été adoptées : l'une portant interdiction du cumul d'un mandat national et d'un mandat exécutif local- notamment²-, la seconde portant la même interdiction pour ce qui concerne le mandat de parlementaire européen. La procédure fut assez houleuse, le Gouvernement ayant dû passer par la procédure dite du « dernier mot à l'assemblée », en raison de l'opposition du Sénat qui était née du fait que le Gouvernement avait prévu le même régime pour les parlementaires des deux assemblées. Reste que ce qui était parfois annoncé comme impossible à faire passer par la voie parlementaire³ est devenu deux lois, toutes deux votées sans référendum.

Les propos à venir devaient à l'origine constituer une analyse critique du débat sur le cumul des mandats politiques, débat à la fois de faible qualité sur le fond et peu alimenté par les juristes, ce qu'une formule de Julien Boudon permet d'expliquer pour un cas comme pour l'autre par une formule que nous lui empruntons : « la matière est souvent abordée sous un angle moral ou politique plus que juridique : il convient de limiter, de proscrire, ou, au contraire, de perpétuer le cumul des mandats »⁴

Mais une telle démarche n'a plus grand intérêt dès lors que l'idée est devenue une norme. L'on n'exerce pas une analyse critique sur le droit positif de la même manière que sur une volonté, puisque ce qui est une conséquence potentielle dans un cas devient un effet vertueux ou pervers dans l'autre. Or, l'exercice prospectif sur une loi nouvellement adoptée est un peu plus délicat en ce qu'il procède d'une démarche à la fois incertaine et assez prétentieuse : il est aisé de critiquer l'œuvre du législateur pour n'avoir pas pris en compte tel ou tel aspect du phénomène en cause, mais on en arrive trop souvent à la conclusion qu'il ne fallait rien faire alors même qu'agir n'implique pas les mêmes enjeux que l'étude de l'action. En outre, Julien Boudon avait raison de souligner le peu de substrat juridique qu'implique cette thématique. Même débarrassé d'une focale moralisante, il n'en demeure pas moins que le cumul des mandats ne pose juridiquement guère de difficultés particulières, pas plus que sa suppression. Et pourtant tel est le thème de notre communication et,

¹ Loi organique n° 2014-125 du 14 février 2014 prohibant le cumul de fonctions exécutives locales avec celles de député ou de sénateur (JORF du 16 février 2014, p. 2703) et Loi n° 2014-126 du 14 février 2014 prohibant le cumul de fonctions exécutives locales avec celle de représentant au Parlement européen (JORF du 16 février 2014, p. 2705)

² L'incompatibilité concerne désormais le mandat de député ou de sénateur avec les fonctions de maire (y compris d'arrondissement, délégué ou d'adjoint) ; de président ou de vice-président d'un établissement public de coopération intercommunale, ou d'un syndicat mixte ; de président ou vice-président de conseil régional et départemental ; de président, de membre du conseil exécutif de Corse et président de l'Assemblée de Corse, la vice-présidence de ladite assemblée est aussi concernée depuis la décision Cons. const. 13 févr. 2014, n° 2014-688 DC et n° 2014-689 DC. Ces règles s'étendent aux collectivités d'outre-mer ; et la loi prévoit l'extension de l'incompatibilité à la présidence ou la vice-présidence de tout organe délibérant d'une collectivité territoriale nouvelle qui serait ultérieurement créée. La loi vise aussi le mandat de parlementaire européen, lui appliquant les mêmes incompatibilités.

³ Par exemple par Jean-Noël Jeanneney dans un entretien au monde disponible en ligne à l'adresse suivante : http://www.lemonde.fr/societe/article/2011/01/29/jean-noel-jeanneney-prenons-garde-a-la-france-qui-gronde_1472367_3224.html

⁴ Julien Boudon, « Sur le cumul des mandats : quelle originalité française ? » RDP 2010, n°6, p. 1691.

l'analyse juridique pure de la loi ayant déjà été faite⁵, nous sommes contraints d'engager une analyse plus critique, donc nécessairement moins juridique, s'agissant d'une loi relevant fondamentalement d'un choix du législateur, sans grand impact juridique.

Et pourtant, le juriste doit s'intéresser, lui aussi, à la question du cumul des mandats politiques. En réalité, de tous les cumuls, à savoir pour l'essentiel de deux types de cumuls: le cumul des mandats dans l'espace, c'est-à-dire de deux mandats électifs différents, et le cumul des mandats dans le temps : c'est-à-dire prosaïquement le fait de pouvoir solliciter de nouveau l'onction électorale pour le même poste sans limitation de nombre. Bien évidemment, il existe d'autres hypothèses de cumul, comme le fait de cumuler un emploi public ou privé avec une fonction élective. Mais nous nous centrerons sur l'objet de la loi, donc sur le cumul entre un mandat exécutif local et celui d'un mandat national ou européen. Il faut dire qu'outre le fait qu'il s'agit de l'hypothèse de cumul visée par la loi, c'est aussi celle qui cristallise le plus de tensions politiques.

C'est pour cela, d'ailleurs, que l'on dit que le constitutionnaliste doit s'y intéresser, malgré les écueils inévitables que la démarche implique. Car parler du cumul des mandats politiques, et singulièrement des mandats locaux et nationaux, c'est parler en creux de la Vème République, d'abord, de la démocratie représentative en France, ensuite. De la Vème République car le débat est presque aussi vieux qu'elle. Ainsi, la première intervention législative visant à limiter le cumul des mandats fut le fait de la loi organique du 30 décembre 1985⁶, qui interdisait le cumul du mandat de député ou de sénateur avec plus d'un mandat local ou de parlementaire Européen. La seconde eut lieu par la loi organique du 05 avril 2000⁷ qui a étendu le champ des mandats locaux concernés par l'interdiction du cumul, tout en ouvrant d'autres. Dans les deux cas, les commentateurs autorisés y ont vu un coup d'épée dans l'eau⁸ et il est difficile de leur donner tort.

Cela conduit à parler de la démocratie représentative car le phénomène est ancien : il y avait 23% de députés-maires en 1876⁹, et plus spécifiquement en France car la chose est assez spécifique à notre pays, comme le souligne l'étude d'impact annexée au projet de loi organique qui a donné lieu aux textes dont il est ici question¹⁰.

Mais là encore, ce bref historique nous ramène à la Vème République, car le fait a pris de l'ampleur sous son empire, puisqu'on comptait 37% de députés-maires en 1956¹¹ contre 41% aujourd'hui, compris dans les 45% de députés qui président un exécutif local et les 59% qui exercent une fonction exécutive locale¹².

Au-delà des chiffres, le cumul était devenu une sorte de figure commune du débat politique français, le cumul étant parfois vu comme une forme de « *cursus honorum* », mais « inversé » dans le sens où le fait de se constituer un « fief » localement permettait de se donner une assise stable pour partir à

⁵ Par Fabrice Hourquebie, dans l'AJDA 2014, n°13, pp. 733-740.

⁶ LO n°85-1405 du 30 décembre 1985.

⁷ LO n°2000-294 du 05 avril 2000.

⁸ Voir par exemple Fabrice Hourquebie, dans l'article précité.

⁹ Voir Patrick Fraisseix, *Le cumul des mandats : un mal inévitable mais pas nécessaire*, Mélanges Patrice Gélard. Droit constitutionnel, Montchrestien, 1999, p. 177

¹⁰ Pour un panorama des règles de droit applicables dans certaines démocraties occidentales, voir Julien Boudon, dans l'article déjà cité.

¹¹ Patrick Fraisseix, op.cit, p. 177.

¹² Rapport de la commission de rénovation et de déontologie de la vie publique, p. 58 et 59.

la conquête de mandats nationaux, voire pour avoir un poids politique suffisant pour le sauvegarder le cas échéant. A ce titre, il est intéressant de noter que les hommes politiques sont très régulièrement présentés dans les médias comme partant ou repartant dans leur fief (de Tulle pour le président actuel, de Neuilly pour son prédécesseur, d'Evry pour notre actuel Premier Ministre...) comme si l'on parlait de seigneurs locaux partant à la conquête du trône central. Au demeurant, quiconque passe quelques temps dans la Corrèze d'aujourd'hui aura du mal à ignorer qu'il s'agit de la terre du Président Chirac. Il n'est donc pas exagéré de dire que le cumul était un élément structurant de notre vie politique.

Parallèlement, il suscite des critiques depuis de nombreuses années, critiques qui sont allées croissant dans la dernière décennie. Rapidement, on peut dire que le débat s'articulait entre deux grandes séries d'arguments :

- Ceux qui étaient favorables à la suppression partait d'un argument démocratique selon lequel celui qui sollicite un mandat des électeurs doit se mettre en condition de l'exercer à temps-plein, auquel s'ajoutait un argument technique partant du constat de la complexification des missions attachées aux mandats locaux du fait de la décentralisation qui ne permettent plus au député-maire/conseiller général/conseiller régional d'être autant dans les assemblées qu'il le devrait, que ce soit en termes de présence ou en termes de travail. Certaines voix¹³ ajoutaient à cela le fait que l'intérêt local et l'intérêt général n'étant pas toujours compatibles, le cumul entraînait un conflit d'intérêts.
- Ceux qui lui étaient opposés affirmaient en substance que la démocratie impliquant le libre-choix des électeurs, c'était à ces derniers que revenait le droit de disqualifier politiquement les cumulards, et non au législateur. Quant à l'argument technique, lui été opposé un argument politique selon lequel le mandat local permettant d'une part une expérience de terrain et d'autre part un plus grand poids politique et donc une plus grande indépendance vis-à-vis du parti, il était en réalité sain pour la vie démocratique comme pour la vie parlementaire. En outre, certaines voix défendaient le cumul des mandats au regard de la faiblesse supposée structurelle du Parlement sous la Vème République, le cumul permettant, dans cette optique, une plus grande capacité des parlementaires à résister à l'exécutif.

Dans la mesure où la suppression est aujourd'hui actée, ces arguments pourraient sembler dépassés. Pourtant il n'en est rien, car ce qui était jusqu'à il y a quelques jours un argument pour ou contre devient une piste de réflexion quant aux conséquences vicieuses ou vertueuses du dispositif nouveau. En réalité, c'est même au regard de ces arguments que nous avons pour l'essentiel fondé notre démarche : une tentative de réception critique du dispositif normatif de suppression du cumul des mandats au regard de ses objectifs affichés, à savoir :

- D'une part une amélioration des rapports entre représentants et représentés par la fin d'une pratique décriée dans l'opinion. A ce titre, il n'est pas inutile de signaler un sondage- un parmi d'autres- réalisé par l'institut BVA les 14 et 15 février 2013 et aux termes duquel 96% des sondés se déclaraient opposés au cumul, et 55% d'entre eux se disaient favorables à une limitation stricte à un seul mandat.

¹³ Et notamment celle de Pierre Mazeaud.

- D'autre part une amélioration du travail parlementaire, supposée mécanique par le recentrage subséquent à l'obligation pour le parlementaire de n'exercer que son mandat¹⁴.

Il s'agira donc de dresser rapidement une forme de « bilan coûts-avantages » à la lumière des divers arguments que l'on a rapidement résumé et au regard des objectifs affichés de la loi. Enfin, toute réforme s'appréciant différemment selon que l'on raisonne dans l'immédiat ou dans un temps long, j'aborderai d'abord ses conséquences à court-terme, qui me paraissent globalement positives (I) puis ses conséquences à long-terme, qui si elles semblent plus nuancées ne changent fondamentalement le caractère louable de la réforme (II). Analyse qui me conduit à penser que cette réforme va fondamentalement dans le bon sens même si elle n'aura probablement que des conséquences marginales sur le phénomène qu'elle vise à améliorer.

I : Une réforme positive à court-terme

Positive dans l'immédiat, d'une part parce qu'elle est de nature à permettre une amélioration de la relation entre les représentants et les représentés, ce qui est son premier objectif (A) ce que d'autre part le caractère incertain de la réalisation de son autre but – l'amélioration du travail parlementaire – ne remet pas en cause (B).

A : La certitude, l'amélioration du rapport représentants-représentés

Le rapport représentants-représentés, ou le malaise de la représentation¹⁵, est un trait saillant indéniable des démocraties représentatives contemporaines. Sans trop se pencher sur la question qui n'est pas le cœur de notre réflexion, il paraît pertinent d'indiquer que dans un sondage réalisé en janvier 2013 par IPSOS pour le CEVIPOF, 82% des sondés répondaient « non » à l'affirmation suivante : « les hommes et les femmes politiques agissent principalement dans l'intérêt des Français »¹⁶. Même si le phénomène n'est pas nouveau et si la légitimité même des représentants est moins remise en cause, il ne paraît pas inutile de s'attaquer à la question.

En cela, la suppression du cumul est une bonne chose, tant du point de vue du message envoyé à l'opinion (1) que, sur un plan plus pratique, de l'opportunité qu'elle offre d'ouvrir un peu le personnel politique (2).

1 : La suppression d'un poison démocratique.

C'est probablement le point qui vient le plus immédiatement à l'esprit : la suppression du cumul est un signal positif envoyé au peuple, au moins sur un plan symbolique. Et ce à plusieurs titres.

Primo, on l'a dit, le peuple était globalement opposé à cette pratique. Il n'est en effet pas inapproprié de parler de « peuple » plutôt que « d'opinion » dans la mesure où la majorité des enquêtes convergent dans le même sens depuis des années. En ce sens, déjà, la suppression du cumul est une bonne chose car, à la longue, le sujet devenait un poison alimentant le rejet des élus. Or, le

¹⁴ Ces arguments sont une reformulation de ceux exprimés par François Hollande dans sa promesse de campagne et ceux présents dans l'étude d'impact annexée au projet de loi organique déjà cité, ainsi qu'aux divers rapports parlementaires qui se sont penchés sur le sujet et celui rendu par la Commission pour la rénovation et la déontologie de la vie publique présidée par Lionel Jospin.

¹⁵ Laquelle est entendue au sens commun du terme.

¹⁶ Sondage disponible en ligne à l'adresse suivante : <http://www.cevipof.com/fr/france-2013-les-nouvelles-fractures/resultats/>.

phénomène de rejet du politique prend des proportions suffisantes pour que l'on s'en préoccupe car il risque, s'il prenait plus d'ampleur, de finir par saper la légitimité même de l'action politique, ce qui est autrement déstabilisant pour un régime que le point de savoir si le cumul est un bien ou un mal pour l'action législative des parlementaires. Par conséquent cette dimension « symbolique », ce message envoyé aux représentés, est loin de revêtir le sens anecdotique qui s'attache souvent au terme.

Secundo, nous n'allons rien dire de très original, mais il est probablement une des causes de l'absentéisme des parlementaires en séance, qui est très problématique dans le climat actuel puisqu'elle donne une image désinvolte de la représentation nationale. Par conséquent tout ce qui peut contribuer à atténuer cette image est bienvenu. Néanmoins, il n'est pas si certain que la suppression du cumul aura un effet majeur sur cet aspect. En effet, d'une part, la séance plénière relève plus du cérémonial que d'une action politique utile, tant il est courant que les choses se règlent beaucoup en commission, et il n'est donc pas certain que les parlementaires se rendent en masse en séance sous l'effet magique d'un allègement d'emploi du temps. D'autre part, il y aura toujours la nécessité pour le député de passer du temps dans sa circonscription, particulièrement pour ceux d'entre eux qui n'auront pas les faveurs médiatiques. Il est possible qu'ils prennent ce temps sur le temps de séance.

Cet apport s'apprécie à l'aune de l'absence d'impact négatif de la loi sur le lien entre les représentants et les représentés.

Fondamentalement, un seul argument était utilisé sur cet aspect-là de la question. Il s'agissait de « l'ancrage local » qui permettraient aux élus de la Nation de mieux connaître les préoccupations de leurs concitoyens, d'une part, et de mieux comprendre l'impact local de leur législation, d'autre part¹⁷. Il a été déjà dit par beaucoup de commentateurs comme d'acteurs de la vie politique et institutionnelle à quel point cet argument est absurde, d'abord parce que l'ancrage local ne crée pas nécessairement des élus compétents, et à l'inverse son absence ne crée pas d'élus déconnectés, ensuite parce que la stratification sociale des assemblées paraît plus à même de produire des élus « déconnectés » de la majorité de leurs concitoyens que leur ancrage local, ensuite et surtout parce que les parlementaires, comme on l'a déjà dit, disposeront toujours de leur circonscription pour aller au contact du terrain (car il est vrai qu'en termes de lien avec leurs électeurs, la chose peut être utile).

Une avancée symbolique aux conséquences positives, donc, mais qui amène aussi des retombées pratiques intéressantes.

2 : L'ouverture du personnel politique

C'est probablement la conséquence la plus intéressante, bien qu'elle soit incertaine, tant dans sa nature que dans sa mesure.

¹⁷ Ainsi, le député Pierre Morel-A-l'Huissier a pu parler, à propos de la suppression totale du cumul entre un mandat national et un mandat exécutif local, de création « d'élus hors-sol », son collègue Michel Piron abondant dans son sens en affirmant que la suppression du cumul risquait de conduire à des parlementaires déconnectés visant à construire une « cité idéale ». Ces propos ont été tenus dans le cadre du rapport rendu sur le projet de loi organique dont il est ici question, par la Commission des Lois de l'Assemblée Nationale, en deuxième lecture. Disponible en ligne à l'adresse suivante : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/rapports/r1529.asp>

Incertaine car il est difficile de prédire à l'avance dans quelle mesure la suppression du cumul entraînera une ouverture plus grande du personnel politique à des « têtes nouvelles ». En réalité, cela dépendra des investitures et donc des partis politiques. Il est fort possible que les luttes de pouvoir internes aux partis amènent à une ouverture limitée, si les poids lourds imposent leurs vues au niveau des circonscriptions, ce qui conduirait à ce que les parlementaires « nouveaux » soient en réalité majoritairement d'anciens élus battus par le passé. Reste qu'il y aura, en volume, plus de candidats pour le même nombre de mandats (si l'on additionne les mandats locaux et nationaux) et que cela entraînera inmanquablement, une certaine nouveauté dans le personnel politique, en tous cas de ceux qui disposent d'un mandat électif.

Mais reste la question de la nature de l'ouverture, c'est-à-dire est-ce que cette ouverture aura lieu surtout au niveau local ou surtout au niveau national ? En effet, l'impact d'un renouvellement au niveau local est bien moindre qu'au niveau national, en tous cas à court terme. Autrement dit : l'effet de la suppression du cumul sera-t-il de faire du mandat parlementaire le point de départ de la carrière politique ou son point d'arrivée ? Il est difficile d'être très affirmatif sur ce point, tout dépendra, en réalité, de ce qui sera considéré par les hommes politiques expérimentés comme le mandat le plus rentable politiquement. On lit beaucoup ces derniers temps que le mandat local serait plus épanouissant, offrant plus de liberté d'action et permettant de constituer une assise électorale stable. La chose est incontestable, mais le mandat local n'offre pas la même visibilité médiatique que le mandat parlementaire lorsque son titulaire est expérimenté, et donc il n'est pas certain que les hommes politiques expérimentés choisiront majoritairement le mandat local, c'est pourquoi il est difficile d'avoir des certitudes quant à la direction que prendra l'ouverture du personnel politique. Or, la chose est importante, car si l'ouverture se passe au niveau parlementaire, elle sera beaucoup plus utile, en terme de rapport entre représentants et représentés, car beaucoup plus visible de tous.

Car, on l'a dit, c'est un aspect intéressant des conséquences de la suppression du cumul des mandats, parce qu'elle peut atténuer l'impression qu'a une partie du peuple d'être dirigé par une oligarchie soudée par une communauté d'intérêt et, en cela, rapprocher les représentants des représentés. Evidemment, l'effet sera probablement assez limité de ce point de vue, mais toujours est-il qu'il en aura probablement un. Or, c'est un point sur lequel il est difficile d'agir directement, sauf à entrer dans un débat sur le scrutin proportionnel qui comporte, lui, des risques indéniables si on l'envisage comme participant réellement à la désignation des membres des assemblées (c'est-à-dire dans une proportion qui soit plus que symbolique).

C'est donc un effet incertain, qu'il conviendra d'étudier lorsque le temps aura donné à l'observateur un peu plus de recul.

B : Le doute : l'amélioration du travail parlementaire

Doute, car il est difficile d'avoir des certitudes sur la réalité du lien postulé entre cumul des mandats et qualité moyenne du travail parlementaire, ce qui peut remettre en question l'utilité de la réforme sur ce point sans qu'on puisse la condamner définitivement (1) mais aussi car, même si cette amélioration se concrétise, la forme qu'elle prendra décidera de l'impact qu'elle aura sur le travail parlementaire (2).

1 : L'incertitude quant à la réalité de l'amélioration

Le lien mécanique entre faible qualité du travail parlementaire et cumul des mandats paraît assez faiblement démontré. En réalité il procède d'un postulat étonnant : en creux, il affirme que les parlementaires seraient tous avides d'exercer leurs prérogatives mais que, abominablement contrits par leur manque de temps lié à leur double-mandat, ils n'étaient pas en capacité de l'exercer.

Cela nous semble peu convaincant, en grande partie parce qu'il ne nous paraît pas évident que le cumul des mandats ait été la cause de cette « incurie parlementaire ». Bien au contraire, il nous paraît plutôt en être un symptôme ou, plus précisément, un symptôme de la désaffection des parlementaires pour leur mandat.

Et ce non pas en se fondant sur la circonstance qu'ils seraient intrinsèquement mauvais ou pour tout autre raison psychologisante qu'il serait impossible d'appréhender par le droit, mais plutôt par le fait, déjà rapporté, que le phénomène a augmenté sous la Vème République. Evidemment, dans la mesure où il avait aussi augmenté sous les républiques précédentes, on pourrait en déduire qu'il s'agit là d'une manifestation de l'œuvre du temps : plus il y a eu de parlementaires cumulards, moins leurs collègues ont eu de scrupules à en faire de même, par une dynamique de groupe évidente. C'est possible, mais nous inclinons plutôt à penser qu'il s'agit là d'un effet du fait majoritaire et de la structuration des partis politiques sous la Vème République.

Ce sont en effet deux phénomènes déjà maintes fois décrit et assez particuliers en France puisqu'ils sont entrés en confrontation directe avec ce qui était la culture des assemblées avant 1962. Laquelle était celle du parlementaire législateur, faisant et défaisant les lois, bien plus que celle du parlementaire contrôleur, acteur d'une relation à la fois harmonieuse et distante avec le gouvernement.

Or, dans ce cadre, il est incertain que le fait de contraindre le député ou le sénateur à n'avoir que ses missions parlementaires à exercer le conduira nécessairement à les exercer dans les faits. Au demeurant, il y avait déjà des parlementaires non-cumulards dans les assemblées, et, si certains ont en effet construit leur réputation sur leur travail, ce n'est pas le cas de l'ensemble ni même d'une écrasante majorité.

Il est cependant probable que la suppression du cumul aura un effet au moins sur le travail effectué par un certain nombre de parlementaires, ce qui n'est pas rien. Mais il reste à savoir quel effet.

2 : L'incertitude quant à la qualité de l'amélioration

Par « qualité de l'amélioration » il faut entendre la direction que prendra l'éventuel accroissement de l'exercice de leurs prérogatives, c'est-à-dire si elle s'orientera vers un accroissement de l'activité législative (donc les propositions de lois et les amendements, même si ces derniers ont à notre sens une nature mixte), un accroissement de l'activité de contrôle¹⁸, ou les deux.

Evidemment, c'est un exercice prédictif qui connaît ses limites. Mais il a néanmoins son importance si l'on accepte de considérer que le contrôle de l'action gouvernementale est un enjeu majeur du

¹⁸ Qui se matérialise selon nous : en séance par les questions au Gouvernement, les débats suivant les déclarations de ce dernier, et les débats portant sur des résolutions. Et pour ce qui concerne le travail hors-séance les débats en commission et la rédaction de rapports budgétaires, d'évaluation et d'information.

travail parlementaire. En effet, dans la mesure où « l'initiative législative a partout migré vers les sphères gouvernementales »¹⁹, le Parlement Français n'a plus vocation à être législateur au sens littéral du mot. Il l'est encore –et le sera probablement toujours- en ce qu'il vote la loi, mais ne l'est plus depuis longtemps en ce qu'il l'initie. Or, il est une mission qui ne peut revenir qu'à lui –puisque sinon personne ne l'exerce- et c'est celle du contrôle de l'activité du Gouvernement. En outre, c'est la seule mission qu'il peut exercer sans risquer d'amoindrir l'apport principal de la Vème République : la stabilité et la cohérence de l'action gouvernementale. Par conséquent, si l'effet de la suppression du cumul des mandats sur le travail parlementaire se traduit par un accroissement de sa branche législative au détriment de sa branche de contrôle, cette augmentation n'aura pas un grand intérêt concret.

Mais la chose est assez difficile à dire. Il y a encore quelques années, le contrôle parlementaire était objectivement le parent pauvre du travail des assemblées. Peu rentable politiquement, au moins à court-terme²⁰, impliquant une charge de travail plus lourde et fastidieuse que l'activité législative, il n'avait guère les faveurs de la majorité de nos représentants.

Aujourd'hui, il semble que la révision de 2008 ait eu un certain impact, au moins en volume, puisque les statistiques de l'Assemblée Nationale indiquent une augmentation d'un peu plus de 20% du temps passé en séance consacré au contrôle et d'une hausse des rapports d'information entre les années 2010 et 2011²¹, la tendance ne se démentant pas pour la législature en cours.

A contrario, Céline Vintzel soulignait dans sa thèse soutenue en 2009 que la culture institutionnelle du Parlement²² comme celle de la doctrine²³ avait du mal à se détacher de l'image d'un Parlement législateur. Au demeurant, les propos tenus en Commission tels qu'ils figurent dans le rapport rendu sur le projet de loi organique par la Commission des lois de l'assemblée Nationale en deuxième lecture vont dans le même sens, puisque, par exemple la députée Laurence Dumont y affirmait que cette réforme était nécessaire pour que les parlementaires exercent leurs missions, à savoir, d'après elle : « Il me semble que son rôle est, premièrement, de faire la loi, deuxièmement, de l'évaluer, troisièmement, de contrôler le Gouvernement. »²⁴. L'ordre est révélateur d'un certain état d'esprit.

En outre, la révision constitutionnelle de 1995 relative à l'ordre du jour a surtout entraîné une augmentation de l'initiative législative, mais les chiffres indiqués précédemment semblent indiquer que celle de 2008 effectuée sur le même article relatif à la même chose a eu un impact sur l'activité de contrôle.

La question reste donc ouverte. En l'état, et au vu du débat général sur l'affaiblissement du Parlement et la liaison permanente qui est faite entre cet affaiblissement et la faiblesse de son activité législative, l'optimisme serait excessif.

¹⁹ Jean-Claude Colliard, *Les régimes parlementaires contemporains*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1978, p.246.

²⁰ Il n'y a qu'à voir le sort réservé au député Jean-René Dosière par le Parti Socialiste.

²¹ Chiffres issus du rapport d'activité pour la dernière session de la XIIIème législature disponible en ligne à l'adresse suivante : <http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/rapactiv2011/rapactiv2011.pdf>.

²² Céline Vintzel, *Les armes du gouvernement dans la procédure législative*, Dalloz, Coll. Bibliothèque parlementaire et constitutionnelle, Paris, 2011, p.713.

²³ *Idem*, p.211.

²⁴ Rapport déjà cité, voir note n°15.

Mais la culture institutionnelle ne changera jamais si rien n'est fait pour cela. En outre, il n'y a pas d'inconvénients particuliers du point de vue du travail parlementaire : il est possible que cela n'améliore pas grand-chose, mais il est certain que cela n'aggraverait pas la situation, puisqu'on ne voit pas en quoi le fait de contraindre à n'exercer qu'un mandat sur une législature appauvrirait la qualité du travail parlementaire au regard de son état actuel.

Reste que cela souligne une première limite de la réforme : il n'y aura pas d'amélioration du travail parlementaire « utile » si les parlementaires ne s'en emparent pas pour que tel soit le cas. C'est une limite que nous retrouvons lorsqu'on essaie d'analyser l'impact de la réforme à plus long terme.

II : Des effets plus mesurés à long-terme

Il est plus difficile d'envisager un impact sur un temps long que sur un temps court, c'est une évidence. Il est néanmoins nécessaire de s'y atteler, ne serait-ce que parce que la plupart des critiques se portent précisément sur les conséquences à long terme de la suppression du cumul des mandats. Nous reprendrons l'ordre de la première partie, et aborderons donc d'abord l'impact « démocratique » de la suppression du cumul, dont je pense qu'il sera nul à long terme (A) pour s'intéresser ensuite à l'éventualité d'un affaiblissement du poids politique et donc de sa capacité à exercer ses prérogatives comme possible effet pervers de la réforme (B).

A : La probable disparition de l'impact de l'amélioration démocratique

Il est probable que l'amélioration démocratique qui a été soulignée précédemment ne jouera que lors de l'instauration de la mesure, donc en 2017, pour ensuite disparaître, et ce en raison du fait que la critique du cumul dans l'opinion n'était qu'un symptôme d'un malaise plus large, et non une de ses causes (1) comme du fait que l'ouverture du personnel politique est un apport qui, par nature, est un apport à un coup (2).

1 : La persistance du malaise représentatif

L'on a commencé en disant que la suppression du cumul était louable en ce qu'elle permettait d'atténuer quelque peu la mauvaise qualité du rapport qui existe entre les représentés et leurs représentants. Cela sera vrai sur le moment, mais il y a fort à parier que cela sera beaucoup moins vrai lorsque la réforme aura connu plusieurs années d'application, et cela, pour deux raisons.

La première –et la principale– tient au fait que, là encore, la critique du cumul des mandats tenait plus du symptôme que de la cause du malaise. Fondamentalement, c'est quelque chose d'assez évident : peu sont ceux qui soutiennent que le cumul des mandats était la cause ou même une cause importante des difficultés que connaît le personnel politique en général et les parlementaires en particulier à se faire apprécier de l'opinion. En outre, il n'est pas certain que la représentation ait un jour fonctionné, au sens où ses mandataires ont toujours été contestés. Autrement dit, il n'est pas certain que nous vivions une « crise » de la représentation dans la mesure où elle aurait toujours connu l'écueil du procès qui lui est fait actuellement²⁵. Mais c'est justement un signe que le cumul – qui a pris plus d'ampleur sous la Vème République– n'est pas une cause, mais simplement un

²⁵ En ce sens, voir Jean-Marie Denquin, « Pour en finir avec la crise de la représentation », Jus Politicum, n°4, disponible gratuitement en ligne à l'adresse suivante : <http://www.juspoliticum.com/Pour-en-finir-avec-la-crise-de-la.html>.

symptôme : les citoyens seraient indifférents au cumul des mandats si, par ailleurs, ils ne nourrissaient pas divers griefs à l'encontre de leurs parlementaires. Enfin, si l'opinion était si défavorable à la figure du cumulard en tant que telle, ces derniers ne seraient pas massivement réélus dans la plupart des cas.

Enfin, il ne faut pas oublier que le pays vit dans un climat de crise économique larvée depuis plus de 30 ans, et qu'il nous est asséné la gravité de la crise actuelle depuis 6 ans maintenant. Ce point, rigoureusement extérieur aux institutions, nous semble de nature à fausser l'analyse dans la mesure où il rend impossible de faire la part de la cause systémique et celle de la cause circonstancielle. Car il est naturel, en période de troubles économiques, qu'ils engendrent des troubles sociaux et que l'absence de résultat de la réponse politique finisse par être reproché aux institutions, sans pour autant qu'elles en soient responsables.

Tout cela conduit à penser que le cumul cristallise une tension bien plus qu'il ne la cause. En d'autres termes, c'est bien un symptôme, non une maladie.

Or, en soignant le symptôme, on ne soigne pas le mal d'origine –si tant est qu'il puisse l'être- si bien qu'il est assez probable qu'une fois passée la première application des lois portant suppression du cumul, le bénéfice « symbolique » que l'on a évoqué auparavant aura disparu.

Et ceci d'autant plus –c'est notre seconde raison- que la réforme connaissant sa première application en 2017, le bénéfice initial sera réduit. En effet, l'agitation autour du phénomène sera retombée, l'idée sera déjà entrée dans les esprits et donc risque de paraître « normale », ou en tous cas plus que si elle avait connu une application immédiate (qui, pour diverses raisons, était très compliquée à mettre en œuvre).

Risque d'un bénéfice restreint appelé à disparaître à moyen-terme, donc, lequel phénomène sera amplifié par la perte possible du second bénéfice « démocratique » apporté par la réforme : le renouvellement du personnel politique.

2 : Le renouvellement du personnel politique ne fonctionnera qu'une fois.

C'est là encore une idée assez évidente : même si l'on admet que la suppression du cumul entraînera l'apparition de « nouvelles têtes » dans le personnel politique, le phénomène n'aura lieu qu'une fois. Car le *cursus* étant une carrière, une fois que les « nouveaux » parlementaires auront brigué leur mandat, ils s'installeront dans un processus qui les conduira, comme leurs homologues, à solliciter de nouveau les suffrages de leurs électeurs pour la législature suivante, et ainsi de suite. Par conséquent, l'effet bénéfique en terme symbolique sera possiblement réel, mais s'évanouira dès les élections qui suivront celles de 2017.

Reste la question d'une éventuelle modification de la façon de faire de la politique par ces nouveaux élus. C'est difficile à croire. Il est d'ailleurs difficile de trouver des exemples d'un renouvellement à système constant qui ait entraîné un changement observable des pratiques politiques, sauf sur un temps long. Que ce soit sur la question des rapports avec le Gouvernement, celle de la sollicitation des médias ou celle de la façon d'envisager son mandat, nous ne voyons pas en quoi le simple fait d'être « neuf » entraîne une façon « neuve » d'exercer ses fonctions. Si le personnel politique semble parfois mériter le qualificatif –au demeurant plutôt injuste en général- de « classe », c'est pour des raisons qui, pour la plupart, échappent complètement au cadre juridique. Formations, cursus, milieu

social, profession, culture familiale etc...sont probablement des facteurs bien plus déterminants que la génération d'appartenance ou, dans une moindre mesure, le cadre institutionnel.

En réalité, pour ce point comme pour le précédent, tout dépendra de la façon dont les parlementaires exerceront les prérogatives qui seront désormais les seules à leur disposition pour agir politiquement. De ce point de vue, le tableau est nuancé. D'un côté, c'est quelque chose qui a déjà été dit pour les révisions de 1995 ou de 2008, avec un succès très relatif, voire inexistant sur certains points comme le contrôle des nominations présidentielles. De l'autre, la suppression du cumul vient peu de temps après une révision de 2008 qui, en raison de son ampleur, mérite encore quelques années d'observation avant d'être jugée. En outre, l'épisode récent des « 41 » et l'absence totale de mesures de rétorsion à leur encontre peut faire penser que les parlementaires sont aujourd'hui, individuellement, un peu plus libres qu'ils ne l'étaient auparavant et, donc, permet d'imaginer une vraie prise de possession de leurs prérogatives par un nombre significatif de parlementaires. Mais l'on peut aussi penser que cela tient plus du rapport de force interne au Parti socialiste dont le Parlement est le reflet que d'un signe indiquant une plus grande capacité des parlementaires à contrôler l'action gouvernementale.

Il n'en demeure pas moins que ça ne constitue pas un argument *contre* la suppression du cumul mais seulement une éventualité d'inefficience de la mesure qui, encore une fois, ne présente pas réellement d'inconvénient tangible à ce stade de l'analyse. Il y a néanmoins un argument qui a été soulevé contre la suppression, c'est celui de l'affaiblissement du poids du parlementaire dans les institutions, au sens large, c'est-à-dire incluant les partis politiques.

B : Le risque de l'effet pervers par l'affaiblissement du poids politique du parlementaire.

L'idée exprimée dans le titre ne sera suivie que dans un premier temps, pour affirmer qu'elle est difficile à étayer ou contrecarrer avec certitude (1) et ensuite envisager les pistes d'amélioration de l'impact de la suppression du cumul par des mesures connexes (2).

1 : L'hypothèse d'un affaiblissement du parlementaire du fait de la logique institutionnelle du régime

C'est, à notre sens, l'argument le plus fort contre la suppression du cumul des mandats. Il est soutenu par deux idées différentes.

La première souligne qu'il est possible que les élus les plus expérimentés choisissent le mandat local, qui offre plus de liberté d'action, et que par conséquent les parlementaires de 2017 soient majoritairement des élus peu au fait des subtilités du fonctionnement des assemblées, subtilités que Jean-Jacques Urvoas a bien montré dans son livre²⁶. Mais l'idée paraît faiblement étayée. D'une part il n'y a rien qui garantisse que les parlementaires expérimentés choisiront majoritairement un mandat local, et quand bien même, rien ne justifie de penser que l'expérience des assemblées soit un élément indispensable à un mandat réussi, sauf un postulat difficile à démontrer et même s'il est vrai que les codes des assemblées sont d'assimilation lente. D'autre part et surtout, même en admettant l'idée, elle n'a rien de systémique ou de pérenne, puisque les élus « inexpérimentés » ne le seront que le temps d'une législature.

²⁶ Jean-Jacques Urvoas, *Manuel de survie à l'Assemblée nationale : l'art de la guérilla parlementaire*, Odile Jacob, 2012.

En revanche, la seconde idée mérite qu'on s'y arrête un peu plus. Il s'agit d'affirmer qu'en l'état des institutions, le cumul est vertueux en ce qu'il offre au parlementaire un surcroît de poids politique conféré par le mandat local, moins soumis à la pression du parti comme de l'exécutif et que, par conséquent, le supprimer reviendra *in fine* à affaiblir le poids du parlementaire, et donc du groupe parlementaire vis-à-vis de l'un comme de l'autre.

Il paraît difficile d'avoir un avis définitif sur la question. Il est vrai que l'exécutif a peu d'aménités pour sa majorité, sans même parler de l'opposition, et qu'il est nécessaire de bénéficier d'une « base de repli » pour peser au plus lourd dans la négociation. De même, le fonctionnement des partis politiques –opaque s'il en est- semble propice à l'exercice d'une féroce pression sur le parlementaire qui voudrait aller trop loin dans son contrôle sur l'action du gouvernement, pour n'évoquer que cet aspect. En ce sens, les propos tenus récemment par Bruno Le Roux au sujet des parlementaires socialistes qui envisageaient publiquement de ne pas voter la confiance au gouvernement conduit par Manuel Valls semblent révélateurs d'un rapport de force peu favorable aux parlementaires. Et il n'est pas difficile d'imaginer la précarité de la situation d'un parlementaire qui n'aurait que son mandat face à un président de groupe parlementaire choisi précisément pour sa fidélité à la ligne gouvernementale.

Mais il est tout aussi vrai que les députés en question n'ont à ce jour pas été exclus du groupe, et ce précisément parce qu'ils étaient nombreux, et non parce qu'ils avaient un « bastion local » pour les prémunir d'une éventuelle sanction. Et l'on a encore en tête une réflexion de Guy Carcassonne au sujet de la faiblesse du Parlement, qui consistait à dire qu'elle tenait essentiellement au peu d'empressement que mettaient ses élus à s'emparer de leurs pouvoirs. Cela, la suppression du cumul ne le changera peut-être pas mais, on l'a dit, elle ne l'aggraver pas.

Enfin, toute mesure porte potentiellement des effets délétères. A trop vouloir les envisager tous avant que d'agir, l'on finit par n'agir plus du tout. Or, il y a de façon indéniable un problème au niveau de la façon dont nos concitoyens se sentent représentés. Ce problème tient notamment au fait que beaucoup ont l'impression que rien ne bouge, et c'est pourquoi l'inaction en cette matière ne me paraît pas la meilleure chose à faire.

L'on verra bien ce qu'il en sera à un horizon d'une dizaine d'années. Mais quoiqu'il en soit, il est certain que cette réforme ne sera pas suffisante pour atteindre les objectifs qui lui ont été assignés. Ce qui ne signifie pas qu'elle sera inutile. Il y a néanmoins une autre piste à creuser pour lui donner plus d'ampleur.

2: De la pertinence d'un accompagnement de la suppression du cumul par des réformes institutionnelles connexes.

Il s'agit essentiellement de trois types de mesures, toutes ayant trait à l'amélioration de la vie démocratique nationale.

La première est la démocratie semi-directe, à savoir les divers outils référendaires. Ils seront écartés d'emblée de la réflexion, d'abord parce qu'ils ne nous paraissent pas connectés directement à la question de la représentation, ensuite parce qu'ils sont d'un maniement complexe.

La seconde est celle du mandat impératif. Sa traditionnelle interdiction constitutionnelle en a fait une forme de tabou. Nul ne songe réellement à importer une procédure de type *recall* en France. Il est

regrettable qu'il y ait peu de littérature à ce sujet, il est aussi navrant de se priver d'une réflexion au prétexte qu'il est difficile d'envisager la chose. Sur le plan théorique, la possibilité offerte aux citoyens de révoquer leurs parlementaires introduirait un contre-pouvoir dans les institutions, et pas simplement au moment des élections. Si la pression exercée est déconcentrée –entre le parti, le peuple, et le Gouvernement- elle augmente en volume mais affaiblit le poids de chacun des organes qui l'exerce. Elle permettrait en outre aux citoyens de trouver un exutoire à leur agacement mieux maîtrisé que la grève, la manifestation ou le vote-sanction. On peut certes penser qu'elle ouvre la voie aux populismes de tous ordres, mais d'une part ils n'ont pas besoin de mandat impératif pour troubler le débat politique à supposer qu'ils le troublent, et d'autre part elle allègerait le sentiment d'impuissance qui règne au sein de l'opinion et qui nous paraît au moins aussi dangereux que la montée des discours « anti-système »²⁷. Reste que ce type de mandat est particulièrement étranger à la culture politique nationale, et surtout que, comme toute procédure élective, elle n'agit qu'en aval et ne permet donc que d'offrir un exutoire, pas de supprimer le problème en amont.

Bien plus intéressante est la dernière possibilité : l'interdiction du cumul dans le temps, ou sa limitation. Là encore, l'idée a de sérieux arguments contre elle. D'une part son utilité part d'un postulat mal démontré : celui du poids de la réélection éventuelle dans les décisions politiques. Nous avons tous le sentiment que la chose compte, mais personne ne sait réellement dire à quel point, et ce probablement parce que l'impact varie d'un individu à un autre. D'autre part elle conduit à se priver d'un atout important des hommes politiques actuels : leur connaissance des rouages de l'Etat et, dans notre cas, des assemblées. Enfin, elle constitue une forme de pari : rien ne permet d'acquiescer raisonnablement la conviction qu'une telle limitation pousserait les hommes politiques en général et les parlementaires en particulier à s'emparer de leurs prérogatives ou à agir autrement. Au demeurant, l'on n'est même pas certain qu'ils agissent mal, si ce n'est par le résultat²⁸. Et cependant la suppression du cumul des mandats part d'un postulat similaire et aussi peu démontré : celui de l'affaiblissement de la qualité de la représentation par l'exercice d'un mandat local et d'un mandat national. En réalité, la suppression du cumul des mandats dans l'espace permettra, une fois qu'assez de temps sera passé, de valider ou d'invalider ce postulat. On verra bien dans une dizaine d'années si le travail parlementaire s'est amélioré, si les rapports interinstitutionnels se sont légèrement modifiés, etc... A ce moment-là, il sera possible de se demander s'il est nécessaire d'aller plus loin en supprimant le droit de se représenter, et surtout d'y répondre avec autre chose que des idées purement théoriques. En cela, au moins, cette réforme est une bonne chose et puisqu'on n'y voit guère d'inconvénient, si ce n'est un hypothétique affaiblissement qui dépend quoiqu'on en dise beaucoup du comportement individuel de chacun, il convient d'en saluer l'adoption.

²⁷ Dont il est permis de douter du caractère réellement « anti-système ».

²⁸ Mais le discours sur la « crise », comme tout discours, commente autant une réalité qu'il contribue à l'alimenter.