

LES PARADOXES DE LA DÉMOCRATIE : DROITS ET DEVOIRS DE L'ÉLECTEUR ET DE L'ÉLU

Version provisoire

Véronique BERTILE

Maître de conférences à l'Université Montesquieu-Bordeaux IV

La France est une démocratie.

Cette affirmation n'est pas idéaliste, elle n'est pas politique, elle est juridique. Elle figure expressément à l'article premier de la Constitution du 4 octobre 1958 qui proclame, entre autres, que « *la France est une République (...) démocratique* ».

Cette affirmation n'est pas non plus un truisme. S'il est possible de se perdre en conjectures en tentant de définir théoriquement la démocratie, positivement celle-ci reçoit une acception précise contenue dans le principe de la République énoncé au dernier alinéa de l'article 2 de la Constitution : « *gouvernement du peuple, par le peuple et pour le peuple* ». La démocratie s'entend ainsi comme un régime politique dans lequel le souverain est le peuple¹ : le peuple est à la fois la source, le titulaire et le destinataire du pouvoir. Dans les sociétés étatiques contemporaines, la démocratie commande concrètement la mise en œuvre de mécanismes appropriés pour permettre au peuple de jouir effectivement de sa souveraineté.

La France est une démocratie représentative.

L'adjectif permet de révéler le mécanisme démocratique retenu : la représentation. En effet, aux termes de l'article 3, alinéa premier, de la Constitution, « *la souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum* ». Excepté le procédé exceptionnel de démocratie directe que constitue le référendum, le peuple souverain n'exerce donc pas lui-même le pouvoir mais par l'intermédiaire de représentants.

A l'aune de ces premiers éléments définitoires de la démocratie représentative – entendue donc comme régime politique dans lequel le peuple confie à des représentants l'exercice de sa souveraineté –, il a semblé intéressant d'apprécier certaines pratiques institutionnelles et/ou politiques. Les unes sont anciennes – cumul des mandats –, les autres relèvent de phénomènes plus récents – absentéisme parlementaire, abstentionnisme électoral, « dictature de la rue » –, les autres encore feront l'objet de développements futurs – limitation du

¹ Définition positiviste que l'on retrouve dans bien d'autres Constitutions : voir par exemple l'article 20, alinéa 2, de la Loi fondamentale allemande aux termes duquel « tout pouvoir d'État émane du peuple ».

nombre de mandats présidentiels consécutifs. Ces pratiques soulèvent des interrogations en ce qu'elles éprouvent en fait la définition première de la démocratie et révèlent les défauts, ou plutôt les faiblesses, du système représentatif.

Pour fonctionner comme il se doit, le mécanisme de la représentation suppose une connexion entre représentants et représentés : les premiers expriment la volonté des seconds et agissent en leur nom. La grande faiblesse du système représentatif est le risque d'une déconnexion entre représentants et représentés : si les représentants s'éloignent de ceux qu'ils représentent, la représentation perd de son sens, voire de son essence. Le système représentatif s'effondre et avec lui, la démocratie dont il est le procédé.

Les pratiques visées ont creusé un écart et marqué un décalage avec le sens premier de la démocratie dont elles se prévalent pourtant. Ce faisant, elles contribuent à nourrir le sentiment d'une crise de la démocratie, crise qui se traduit par la dégradation de la confiance des électeurs en leurs élus, c'est-à-dire par une déconnexion entre les représentants et les représentés. Elles se justifient par un souci « efficacitaire » et s'inscrivent dès lors dans une perspective de bonne gouvernance. Si la démocratie évoque le volet politique et institutionnel du pouvoir, la gouvernance, elle, renvoie à ses volets administratif et socio-économique². Les préoccupations de bonne gouvernance auxquelles font écho les pratiques visées peuvent être louables – efficacité, économies, gain de temps – mais elles ne sauraient en aucun cas se substituer aux exigences démocratiques. Elles doivent rester secondaires.

La question la plus importante dans une démocratie représentative réside dans la désignation des représentants. Cette désignation s'opère par le suffrage (article 3, alinéa 3, de la Constitution). L'élection constitue ainsi le premier principe de la démocratie représentative³. Le peuple, défini traditionnellement comme « l'universalité des citoyens »⁴, est donc l'acteur central et doit avoir le premier rôle. C'est donc du citoyen, de l'électeur, qu'il faut partir. Dans une démocratie représentative, les représentants – les élus, les mandataires – sont donc nécessairement soumis à leurs représentés – le peuple, les mandants. Le lien représentatif doit s'analyser comme une délégation de pouvoir librement consentie, délégation ne signifiant pas abandon⁵. Or, la conception française dominante du lien représentatif, que reflètent les pratiques visées, « aboutit à une inversion du rapport unissant le peuple à ses représentants en démocratie : le titulaire de la souveraineté est réduit à une fonction (électorale) alors que le délégataire se conçoit comme le dépositaire du pouvoir légitime »⁶.

² R. BEN ACHOUR, « Démocratie et bonne gouvernance », in *Démocratie et liberté : tension, dialogue, confrontation. Mélanges en l'honneur de Slobodan Milacic*, Bruylant, 2007, p. 729.

³ B. MANIN, *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Flammarion, 1996, pp. 247 et s.

⁴ Constitution du 24 juin 1793, article 7 ; Conseil constitutionnel décision n°91-290 DC du 9 mai 1991 *Statut de la Corse* (cons. n°13).

⁵ P. SADRAN, « L'électeur, le citoyen, et la société des individus. Quelle place pour le débat participatif dans la refondation démocratique ? », in *Démocratie et liberté : tension, dialogue, confrontation. Mélanges en l'honneur de Slobodan Milacic*, Bruylant, 2007, pp. 946-947.

⁶ *Ibidem*, p. 953.

Quand la démocratie rejoint l'État de droit, ce rapport entre le peuple et ses représentants s'analyse sous le prisme des droits et devoirs des électeurs et des élus. La théorie générale des droits fondamentaux distingue les droits et les devoirs des individus. Sous cet angle, la rencontre de la démocratie et de l'État de droit permet de révéler la singularité des droits dits politiques : ils sont aussi des devoirs. Une conjugaison de la démocratie et de l'État de droit conduit donc, à rebours de la conception française dominante, à repenser le lien représentatif qui unit les électeurs à leurs élus. Procédés de « démocratie représentative », les pratiques visées ne doivent pas conduire à ce que le qualificatif prenne le pas sur le substantif. Elles ne doivent pas perdre de vue la nécessaire primauté de l'électeur (I) et la soumission subséquente de l'élu (II).

I. « *Démocratie* » : primat de l'électeur

Dans une démocratie représentative, le rôle premier du citoyen est la désignation des représentants. Les élections sont ainsi les temps forts d'une démocratie : par elles, le peuple, source et titulaire du pouvoir, choisit les individus qui en assureront l'exercice en son nom. Le vote, expression formelle de ce choix, est ainsi l'acte premier de la démocratie. Dès lors, il importe de s'attarder sur sa nature. Le vote est-il une simple faculté ou est-il une obligation inhérente à la qualité de citoyen ? La réponse démocratique à cette question conduit à relativiser la distinction entre droits et devoirs opérée par la théorie générale des droits fondamentaux.

A. L'acte de vote

Si elle affirme qu'il « peut être direct ou indirect » et qu'« il est toujours universel, égal et secret », la Constitution française ne précise rien en revanche sur le caractère obligatoire ou facultatif du suffrage. La loi électorale n'est pas, sur ce point, plus loquace. Dans la pratique, ce silence, interprété comme étant permissif, et le fait que soit mentionné à plusieurs reprises le « droit de » vote et/ou de voter⁷ conduisent à établir que, comme dans la majorité des États, le vote est, en France, une simple faculté. Les électeurs qui ne votent pas, les abstentionnistes, n'encourent aucune sanction. Prévaut la conception de l'électorat-droit que l'on rattache à la théorie de la souveraineté populaire. Dans cette théorie, tous les citoyens sont actifs, c'est-à-dire peuvent voter. Chaque citoyen, lorsqu'il vote, exerce un droit qui lui appartient en propre en tant que détenteur d'une parcelle de la souveraineté, droit qu'il peut ne pas exercer. Dès lors, le vote facultatif soulève une vraie question de représentativité de l'élu ou de légitimité de la décision : que signifie une élection ou un référendum lorsqu'un nombre important des électeurs n'ont pas participé au vote ? L'abstentionnisme électoral vient fausser le jeu démocratique et est tout à la fois une des causes et une des conséquences de la crise de la démocratie.

⁷ Dans la Constitution, l'expression « droit de vote », pour les électeurs, n'est utilisée qu'une fois, à l'article 88-3. Dans le code électoral, l'expression compte de nombreuses occurrences.

Le vote obligatoire apparaît comme le remède à l'abstentionnisme. Mais au-delà de cette utilité pratique et statistique, le caractère obligatoire du vote répond à la nature même de la relation démocratique. Il renvoie à la conception de l'électorat-fonction développée notamment par la théorie de la souveraineté nationale. Dans cette théorie, l'électeur est un des organes de la Nation : il exerce une fonction, non un droit. Et il n'y a plus lieu, depuis l'avènement du suffrage universel, de distinguer entre citoyens actifs – les électeurs – et citoyens passifs.

Bien qu'il ait souvent oscillé entre souveraineté nationale et souveraineté populaire, le droit constitutionnel français a davantage prôné l'électorat-droit. Le vote est perçu comme un devoir civique⁸, non comme une obligation juridique. Pour autant, la conception de l'électorat-fonction et son corollaire, le caractère obligatoire du vote, n'ont jamais été absents des préoccupations juridico-politiques : elle est notamment à l'origine de la distinction opérée par la Constitution de 1791 entre les citoyens actifs, qui pouvaient voter parce qu'ils payaient un impôt minimum, et les autres citoyens. Dans son *Traité de droit politique électoral et parlementaire*, Eugène Pierre relate que le 13 juillet 1880, dans une proposition déposée sur le bureau de la Chambre des députés, Bardoux père se prononça énergiquement pour l'obligation du vote. Son fils, Jacques, fera la même proposition à l'Assemblée nationale le 17 juin 1954. Le doyen Vedel rapporte également que des amendements présentés par Louis Marin, tendant entre autres à la constitutionnalisation des droits de l'électeur et à instituer le vote obligatoire, ont été écartés par la Deuxième Assemblée Constituante de la IV^e République. Encore aujourd'hui, des propositions en ce sens sont régulièrement présentées, et renvoyées en commission des lois⁹.

Le vote obligatoire n'est toutefois pas étranger au droit positif français : il constitue la règle posée à l'article L. 318 du code électoral pour les élections sénatoriales. En vertu de cette disposition en effet, « *tout membre du collège électoral qui, sans cause légitime, n'aura pas pris part au scrutin, sera condamné à une amende de 100 euros par le tribunal de grande instance du chef-lieu, sur les réquisitions du ministère public* ».

La liste des États ayant opté pour le vote obligatoire est plus longue qu'il n'y paraît. Sans prétendre à l'exhaustivité, l'on peut citer en Europe, outre l'exemple topique de la Belgique, la Grèce, le Liechtenstein, le Luxembourg, le canton suisse de Schaffhouse et le Land autrichien du Vorarlberg. Alors qu'il était inscrit dans la Constitution de 1917 à 1922 et relayé par la loi électorale depuis 1918, le principe du vote obligatoire a été supprimé aux Pays-Bas en 1970. Tel qu'il figure aux articles 48 de la Constitution italienne et 49 de la

⁸ Comme le rappelle l'inscription qui figure sur les cartes électorales : « *Voter est un droit, c'est aussi un devoir civique* ».

⁹ Voir par exemple : propositions n°2430 du 30 mai 2000 présentée par M. Rudy Salles ; n°2642 du 18 octobre 2000 et n°486 du 18 décembre 2002 présentées par M. Dominique Paillé ; n°547 du 16 janvier 2003 présentée par MM. Laurent Fabius et autres ; n°1698 du 23 juin 2004 présentée par MM. Christian Jeanjean et autres ; n°839, du 24 avril 2008, présentée par MM. Michel Diefenbacher et autres.

Constitution portugaise, qui énoncent que l'exercice du vote est un devoir civique, il ne revêt pas la portée d'une véritable obligation juridique, ses sanctions étant essentiellement d'ordre social (affichage par certaines communes de la liste des abstentionnistes). Hors d'Europe, l'exemple topique est l'Australie mais il faut également citer l'Égypte, la Turquie et la plupart des États d'Amérique latine (Argentine, Bolivie, Brésil, Chili, Costa Rica, Équateur...).

Au-delà de la question de principe, toute réflexion sur le vote obligatoire se heurte aux difficultés pratiques de mise en œuvre. Celles-ci sont principalement de deux ordres : il faut nécessairement, d'une part, repenser les modalités du vote et, d'autre part, déterminer les sanctions applicables.

S'agissant des modalités du vote, les législations étrangères prévoient certains motifs d'abstention : ces motifs sont tantôt énumérés limitativement (Land du Vorarlberg, Liechtenstein, Luxembourg, canton de Schaffhouse), tantôt laissés à l'appréciation du juge (Belgique) ou de l'administration (Australie)¹⁰. Elles prévoient également des facilités pour les personnes empêchées de se présenter personnellement au bureau de vote où elles sont inscrites, facilités qui se traduisent parfois par le remboursement par l'État des frais de déplacement, toujours par la possibilité de voter dans un autre bureau, ou par correspondance, par procuration, par anticipation, voire à domicile. L'introduction du vote obligatoire commande également une certaine prise en compte des bulletins blancs. L'électeur qui vote blanc a accompli son devoir de voter ; il exprime toutefois son désaccord avec les candidats et leur programme. Certains pays, comme la Belgique et la Suède, comptabilisent les bulletins blancs : leur chiffre influe sur le calcul des majorités requises.

Les sanctions applicables sont, dans la majorité des cas, des sanctions financières. Les amendes ont une valeur plus ou moins symbolique et, inversement, un effet plus ou moins dissuasif : de 2 euros (3 francs suisses) dans le canton suisse de Schaffhouse à 700 euros dans le Land du Vorarlberg en Autriche. Ce montant est souvent majoré en cas de récidive et la sanction financière peut alors s'accompagner, qui plus est, de sanctions administratives – suspension temporaire du droit de vote par une radiation des listes électorales (Belgique) ; accès refusé à certains services publics (Pérou) ; refus de passeport ou de permis de conduire (Grèce) –, ou sociales – travaux d'intérêt général (Australie) –, voire pénales – emprisonnement (Chili, Égypte, Australie).

De par leur force dissuasive, c'est logiquement dans les États où les sanctions sont les plus sévères que l'introduction du vote obligatoire a eu des effets sur le taux de participation électorale : en Australie, par exemple, celui-ci est passé de 58 à 91%. Mais dans l'ensemble, dans les autres États, l'incidence a été faible. Les sanctions sont peu appliquées. En Belgique, les abstentionnistes –

¹⁰ Les motifs rencontrés généralement sont : l'état de santé (maladie, infirmité, extrême faiblesse physique) ; une obligation professionnelle ; une absence physique du territoire ; la maladie ou le décès d'un proche ; une circonstance contraignante.

peu nombreux il est vrai puisque le taux de participation aux élections atteint 90% – sont rarement sanctionnés. Dans les États où la loi ne prévoit aucune sanction, l'effet a été nul (Costa Rica, République dominicaine, Philippines). Quoi qu'il en soit, dans les pays où le vote est obligatoire, l'abstention ne frôle pas le taux zéro : il y a toujours un abstentionnisme résiduel, constitué par les électeurs excusés et les irréductibles réfractaires au suffrage.

S'il permet de lutter contre l'abstentionnisme, avec plus ou moins d'efficacité selon les sanctions envisagées, le caractère obligatoire du vote ne doit toutefois pas être prôné pour cette raison pragmatique mais bel et bien parce que, sous l'angle de la théorie générale des droits fondamentaux et non de la seule argumentation politique, le vote n'est pas seulement un droit, il est aussi un devoir.

B. L'inadéquation de la distinction entre droits et devoirs à la matière politique

La théorie générale des droits fondamentaux opère une distinction cardinale entre les droits et les devoirs. Cette distinction ne semble pas convenir à la matière politique. Les droits dits politiques – ou droits-participation – se présentent à la fois comme des droits et comme des devoirs.

En tant que droits, ils s'insèrent difficilement dans les grandes classifications, révélant une fois encore que les rapports entre la démocratie et les droits fondamentaux sont complexes. Les droits politiques ne sont pas des droits fondamentaux comme les autres. Alors que les droits fondamentaux établissent une relation entre l'État et le citoyen que l'on pourrait qualifier d'unilatérale – relation verticale descendante de l'État vers le citoyen –, les droits politiques commandent une relation bilatérale – relation verticale descendante, de l'État vers le citoyen, et ascendante, du citoyen vers l'État. L'exercice des droits politiques conditionne le fonctionnement de la démocratie ; la démocratie, perfectionnée dans l'État de droit, permet la garantie des droits fondamentaux.

Les droits politiques ne sont pas non plus des devoirs fondamentaux comme les autres. Le concept même de devoir traduit lui aussi le caractère unilatéral de la relation entre l'État et le citoyen mais en inversant cette fois le sens : il établit une relation verticale ascendante, du citoyen vers l'État. Pour restituer le caractère bilatéral de la relation entre l'État et le citoyen que créent les droits politiques, on pourrait donc les qualifier de « droits-devoirs ». Par cette expression, le Professeur Gregorio Peces-Barba Martínez vise les « droits dont les titulaires sont aussi soumis à un certain devoir qui est en rapport avec le même objet »¹¹.

Le vote est un droit, chèrement acquis. Il est également un devoir, non uniquement moral ou civique, mais bel et bien juridique. Cette dimension ressort

¹¹ G. PECES-BARBA MARTINEZ, *Théorie générale des droits fondamentaux*, Paris, L.G.D.J., Coll. Droit et société, 2004.

intrinsèquement du principe démocratique lui-même. Si l'on proclame que le peuple est le souverain, il faut alors convenir qu'il est un organe du pouvoir, l'organe constituant. L'on n'admettrait pas qu'un organe constitué ne remplisse pas sa fonction ; peut-on l'accepter de la part de l'organe constituant ? Ne pas voter, c'est renoncer à sa citoyenneté, sortir de la vie démocratique et, à l'extrême, militer pour un autre régime politique. C'est se priver de son principal et premier droit d'expression politique.

Le paradoxe tient en ce que ceux qui ne vont pas voter sont souvent ceux-là même qui revendiquent plus de démocratie et qui critiquent le système et ses élus. Ils réclament sans doute une démocratie différente mais la « dictature de la rue » ne constitue pas, loin s'en faut, la panacée. Menée par un échantillon social qui a le luxe de la disponibilité, elle ne saurait être considérée comme représentative de la volonté du peuple dans son ensemble. Il est toutefois nécessaire, indéniablement, de recourir à d'autres modes d'expression politique que le vote, en complément de celui-ci. Les pétitions et surtout le débat participatif gagneraient ainsi à être institués en France¹².

C'est dans un esprit de loyauté réciproque que doit être vécue la relation démocratique ; loyauté des électeurs à laquelle doit nécessairement faire écho celle des élus.

II. « *Représentative* » : subordination de l'élu

L'élu n'est que le délégué du pouvoir : il doit assumer la charge que les électeurs lui ont confiée. Les représentants ont pour fonction première la production de normes. Dans la conception de la légitimité démocratique donc, le politique et le juridique sont intimement imbriqués : il y a ainsi une véritable « synergie entre l'acte de vote et la construction normative »¹³. C'est donc du suffrage que le droit tire la source de sa légitimité.

Pour que ce principe s'inscrive dans la pratique, il est nécessaire d'interroger la réalité du travail législatif. Se pose en premier lieu la question de l'assiduité des parlementaires (A), laquelle a, abusivement en France, partie liée avec celle du cumul des mandats (B).

A. La nécessaire assiduité des élus

Qui zappe malencontreusement sur la chaîne parlementaire au moment de la retransmission en direct d'une séance publique à l'Assemblée ou au Sénat est, la plupart du temps, aussitôt frappé par le faible nombre de parlementaires

¹² P. SADRAN, « L'électeur, le citoyen, et la société des individus. Quelle place pour le débat participatif dans la refondation démocratique ? », in *Démocratie et liberté : tension, dialogue, confrontation. Mélanges en l'honneur de Slobodan Milacic*, Bruylant, 2007, pp. 945-965.

¹³ R. BEN ACHOUR, « Démocratie et bonne gouvernance », art. cité, p. 737.

présents. Quelle image de la démocratie donne un hémicycle à moitié vide alors que s’y joue l’adoption d’une loi ?

Qui connaît les rouages du travail législatif dédramatise tout aussitôt cette situation. Le sort de la loi ne se joue pas en séance publique, les dés sont jetés, les consignes de vote données.

Il n’empêche.

Un petit tour du côté des règlements d’assemblée s’avère fort instructif. Ni le règlement de l’Assemblée nationale ni celui du Sénat n’exige véritablement la présence des parlementaires dans l’hémicycle lors des séances plénières. Le quorum fixé, à savoir, dans les deux assemblées, la majorité absolue des membres les composant¹⁴ – soit respectivement 290 députés et 167 sénateurs –, ne fait pas obstacle à ce que le vote ait lieu en effectif réduit. En effet, il ne joue pas d’office mais uniquement s’il est allégué. Deux cas de figure se présentent alors :

- la vérification du quorum n’est pas demandée : le vote est considéré comme valable, quel que soit donc le nombre de parlementaires présents et/ou votants ;

- la vérification du quorum est demandée¹⁵ : s’il est respecté, le vote est naturellement valable. Lorsqu’il n’est pas respecté, en revanche, la séance est, dans chacune des deux assemblées, levée et le scrutin est reporté à l’ordre du jour de la séance suivante, qui ne peut avoir lieu moins d’une heure après. Au cours de cette seconde réunion, il n’y a plus de quorum exigé : le vote est alors valable, quel que soit le nombre de présents et/ou de votants.

L’exigence de quorum est donc peu contraignante. Tout au plus fait-elle perdre une heure de temps. Mais ce n’est pas grave, semble-t-il, car le sort de la loi ne se joue pas en séance plénière. L’activité parlementaire réellement décisive est en fait assurée au sein des commissions, spéciales ou permanentes. L’existence, la compétence et le nombre de ces commissions sont prévus à l’article 43 de la Constitution. L’ordre de ses alinéas attribue la compétence de principe aux commissions spéciales – « *les projets et propositions de loi sont, à la demande du Gouvernement ou de l’assemblée qui en est saisie, envoyés pour examen à des commissions spécialement désignées à cet effet* » – et la compétence d’exception aux commissions permanentes – « *Les projets et propositions pour lesquels une telle demande n’a pas été faite sont envoyés à l’une des commissions permanentes dont le nombre est limité à six dans chaque assemblée* ». Dans la pratique, les rôles ont été inversés : créées pour examiner un texte déterminé, les commissions spéciales demeurent exceptionnelles. Ainsi, à l’Assemblée nationale et au Sénat, les six commissions permanentes constituent les organes essentiels du travail parlementaire. Passage obligé de tout texte législatif avant son examen en séance plénière, elles ont pour principale fonction la préparation du

¹⁴ Article 61 du Règlement de l’Assemblée nationale et article 51 du Règlement du Sénat.

¹⁵ A l’Assemblée nationale, il appartient au Bureau de vérifier le quorum, sur demande personnelle du président d’un groupe parlementaire. Au Sénat, le Bureau vérifie le quorum sur la demande écrite de trente sénateurs dont la présence doit être constatée par appel nominal.

débat législatif.

Les projets et propositions de loi déposés sur le bureau des assemblées et déclarés recevables sont annoncés en séance, distribués et renvoyés en commission. A défaut de commission spéciale, c'est à la commission permanente compétente¹⁶ que le texte est normalement renvoyé. Celle-ci peut procéder à des auditions, proposer des amendements et rend, à l'issue de ses travaux, un rapport.

La présence aux réunions des commissions est obligatoire. Le lendemain de chaque réunion de commissions, la liste nominative des parlementaires commissaires présents, valablement excusés ou suppléés, est publiée au *Journal officiel*. Le manquement constaté à cette obligation d'assiduité entraîne la démission du commissaire et une pénalité financière consistant en une réduction de son indemnité de fonction¹⁷. Le respect du quorum, fixé à la majorité absolue des membres, n'est en principe pas nécessaire à la validité des votes, sauf si le tiers des membres présents le demande. Dans ce dernier cas, si le quorum n'est pas atteint, le vote aura lieu à la séance suivante et sera valable quel que soit le nombre de membres présents.

La présence obligatoire aux commissions ne justifie pas et ne saurait justifier le caractère facultatif de la présence aux séances plénières de l'assemblée. « *Le vote d'un acte qui oblige plusieurs millions de citoyens est chose grave* »¹⁸ : il ne peut être laissé à quelques uns, qui n'avaient mieux à faire ce jour-là que de se rendre à l'hémicycle, tandis que les autres ont considéré que la messe était dite, l'avis de la commission emportant le vote. Bien qu'elles assurent un travail essentiel, les commissions ne disposent d'aucun pouvoir décisionnel ; l'exercice du pouvoir délibérant se déroule en séance plénière : « *la production de décisions parlementaires, représentatives pour le peuple tout entier, ne saurait être exclusivement laissée à un cercle restreint de spécialistes actifs au sein des commissions, sans établir avec le peuple souverain la communication qui seule*

¹⁶ A l'Assemblée nationale : commissions des affaires culturelles ; des affaires économiques ; des affaires étrangères ; de la défense ; des finances ; des lois. Au Sénat : commissions des affaires culturelles ; des affaires économiques ; des affaires étrangères, de la défense et des forces armées ; des affaires sociales ; des finances, du contrôle budgétaires et des comptes économiques de la Nation ; des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale.

¹⁷ A l'Assemblée nationale, le commissaire doit avoir été absent à plus du tiers des séances de la commission au cours d'une même session ordinaire. Il est remplacé et ne peut faire partie d'une autre commission en cours d'année. Son indemnité de fonction est réduite d'un tiers jusqu'à l'ouverture de la session ordinaire suivante (article 42, alinéa 3, du Règlement de l'Assemblée nationale).

Au Sénat, le commissaire doit avoir trois absences consécutives non justifiées. Il ne peut pas être remplacé en cours d'année. Son indemnité de fonction est réduite de moitié jusqu'à l'ouverture de la session ordinaire suivante (article 15, alinéa 3, du Règlement du Sénat).

¹⁸ E. PIERRE, *Traité de droit politique électoral et parlementaire*, Paris, Éditions Loysel, 1989, n°813.

légitime la décision »¹⁹. 57 députés au pire, 143 au mieux, ne sauraient décider pour 577 ; de même, au Sénat, 37 sénateurs au pire, 78 au mieux, ne sauraient décider pour 331²⁰.

La question se posera avec d'autant plus d'acuité à l'avenir – à partir du 1^{er} mars 2009 – que la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 est venue renforcer les pouvoirs des commissions. Le futur article 43 de la Constitution consacre en premier lieu la pratique : les commissions permanentes deviennent formellement les commissions de droit commun. Leur nombre est, par ailleurs, porté à huit. Mais c'est le futur article 42 de la Constitution, surtout, qui leur attribue une dimension nouvelle. Alors que sous l'empire de la disposition encore en vigueur, la discussion des projets de loi porte, devant la première assemblée saisie, sur le texte présenté par le gouvernement, elle portera à l'avenir sur le texte adopté par la commission saisie au fond. Cette disposition ne vaudra toutefois pas pour les projets de révision constitutionnelle, les projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale, pour lesquels la discussion en séance portera toujours sur le texte présenté par le gouvernement.

Qu'a de mieux à faire un représentant du peuple que de discuter et de voter une loi ? Il importe de rappeler, avec Eugène Pierre, que « *quiconque accepte un mandat en contracte les obligations, et la plus lourde charge du mandat législatif, c'est l'obligation de se prononcer dans un scrutin public sur des mesures (...) qui intéressent le pays* »²¹.

B. L'aberration du cumul des mandats

Pour expliquer leur absentéisme à l'hémicycle, les parlementaires invoquent des motifs de différents ordres ; le premier est, de loin, l'exercice d'autres mandats électifs. En effet, l'état de santé, s'il peut justifier une absence exceptionnelle, peut difficilement être allégué pour une absence chronique, sauf à faire jouer les règles de l'empêchement et de la suppléance. De même, l'aveu du désintérêt pour la délibération et le vote en séance plénière serait non seulement politiquement très maladroit mais également démocratiquement inquiétant puisque cela reviendrait à confesser la domination du gouvernement, le pouvoir des commissions, la discipline de fer des groupes parlementaires et, partant, sa propre impuissance en tant que parlementaire pris individuellement. L'argument le plus imparable est donc l'exercice d'autres mandats électifs.

¹⁹ M. MORLOK, in DREIER H. (dir), *Grundgesetz-Kommentar*, t. II, 2^e éd., 2006, art. 42, n°24. Traduction de B. PIEROTH, « L'apport de Jürgen Habermas au droit constitutionnel », *RDP*, n°6-2007, p. 1501.

²⁰ Chiffres à l'Assemblée nationale et au Sénat des effectifs des commissions les moins et les plus grosses : 57 et 37 dans les commissions spéciales à l'Assemblée nationale et au Sénat ; 143 pour la commission des affaires culturelles à l'Assemblée nationale et 78 pour la commission des affaires économiques au Sénat.

²¹ E. PIERRE, *Traité de droit politique électoral et parlementaire*, op. cit., n°1024.

La question du cumul des mandats, bien que franco-française, n'est pas nouvelle. Elle se dédouble entre ce qu'on appelle le cumul horizontal et le cumul vertical : le droit français interdit le premier et permet le second. L'interdiction des cumuls horizontaux, c'est-à-dire des cumuls de mandats de même nature – cumul de deux ou plusieurs mandats législatifs (un député ne peut être sénateur et inversement), de deux ou plusieurs mandats exécutifs –, est justifiée par le principe de la séparation des pouvoirs et ne pose guère de difficultés. Le cumul vertical de deux ou plusieurs mandats à divers échelons territoriaux en revanche est traditionnellement – culturellement même semble-t-il – admis en droit français alors qu'il ne manque pas également de soulever certaines interrogations.

Le cumul vertical des mandats « n'a commencé à être critiqu[é] qu'à raison des abus auxquels [il] a conduit »²². Les lois, organique et ordinaire, du 30 décembre 1985²³ ont interdit le cumul de plus de deux mandats. Cette limitation a été renforcée par les lois, organique et ordinaire, du 5 avril 2000²⁴, lesquelles organisent un régime complexe des incompatibilités. Pour autant, la mesure phare du projet initial du gouvernement, à savoir l'interdiction du cumul entre un mandat parlementaire et une fonction exécutive locale, n'a pas réussi à surmonter l'hostilité du Sénat et n'a donc pas abouti.

Pourtant, au regard des chiffres, l'on ne peut que convenir que le cumul est « *l'une des plaies de la vie politique française* »²⁵ : selon les statistiques publiées le 21 février 2007 par le journal *Le Monde*, 85% des parlementaires français détiennent un ou plusieurs autre(s) mandat(s) électif(s). On ne compte pas moins de 282 députés-maires et 120 sénateurs-maires. Sur 577, seuls 68 députés n'ont aucun autre mandat (11,78%). Le nombre est le même au Sénat sur un total de 331 sénateurs (20,54%). Et les élections législatives des 10 et 17 juin 2007 n'ont pas sensiblement modifié ces données, loin s'en faut.

Cette situation est alarmante. Le cumul des mandats est un phénomène qui révèle à lui seul les dérives du système représentatif. Il conduit, *en premier lieu*, à l'accaparement du pouvoir par une « élite » politique, qui se vit comme telle et rompt dès lors le lien de subordination qui l'unit à sa base électorale. Triomphent ainsi une conception patrimoniale des mandats et « l'idée selon laquelle le pouvoir est *un bien dont on s'empare durablement* »²⁶. Il fausse, *en deuxième lieu*, le jeu démocratique en ce qu'il ne donne pas à tous les candidats

²² MASCLET J.-C., *Droit électoral*, PUF, 1989, p.143.

²³ Loi organique n°85-1405 du 30 décembre 1985 tendant à la limitation du cumul des mandats électoraux et des fonctions électives par les parlementaires ; loi n°85-1406 du 30 décembre 1985 tendant à limiter le cumul des mandats électoraux et des fonctions électives, *JORF* du 31 décembre 1985, respectivement pp. 15503 et 15504.

²⁴ Loi organique n°2000-294 du 5 avril 2000 relative aux incompatibilités entre mandats électoraux ; loi n°2000-295 du 5 avril 2000 relative à la limitation du cumul des mandats électoraux et des fonctions électives et à leurs conditions d'exercice, *JORF* du 6 avril 2000, respectivement pp. 5238 et 5239.

²⁵ Y. MÉNY, *RDP*, n°6-1997, Numéro spécial « cumul des mandats », p. 1591.

²⁶ P. SADRAN, « L'électeur, le citoyen, et la société des individus. Quelle place pour le débat participatif dans la refondation démocratique ? », art. cité, p. 952.

potentiels la même égalité des chances, les élus en place usant allègrement du soutien logistique que leur offre leur mandat. Il porte atteinte, *en troisième lieu*, au principe de la séparation des pouvoirs, dans sa dimension désormais verticale avec la réalité de la décentralisation. Il brouille, *par ailleurs*, le niveau de la prise de décision, l'imputation des responsabilités et les sources de financement de la vie publique. Le cumul des mandats, *enfin* et c'était le point de départ, met à mal le fonctionnement du Parlement et, plus largement, les conditions d'exercice des mandats électoraux.

Le cumul des mandats témoigne aussi de la dévalorisation du mandat parlementaire. Est-ce le cumul des mandats qui a conduit au déclin du Parlement ou le déclin du Parlement qui a incité les parlementaires à rechercher d'autres fonctions électives, plus gratifiantes²⁷ ? La réponse n'est pas aisée mais l'effet d'entraînement en fait nécessairement un cercle vicieux que le Comité Balladur avait souhaité rompre en proposant, d'une part, l'interdiction du cumul d'une fonction ministérielle et de tout mandat électif et non plus seulement parlementaire (proposition n°18) et l'interdiction du cumul d'un mandat parlementaire avec une fonction exécutive locale, y compris intercommunale (proposition n°56). Par ces mesures, il s'agissait bel et bien pour le Comité de revaloriser la fonction parlementaire et d'accroître la disponibilité des parlementaires.

Elles ne sont toutefois pas à l'ordre du jour des réformes en cours. La volonté, exprimée par le Président de la République dans sa lettre de mission adressée à Edouard Balladur, de « rééquilibrer les pouvoirs du Parlement par rapport à ceux de l'exécutif » et, partant, « de rendre la fonction parlementaire plus valorisante »²⁸, se prive ainsi d'une importante chance de réussite.

Etre député ou sénateur, ce n'est pas exercer une profession ou un métier, c'est exercer, au nom du peuple, un mandat, temporaire et révocable à chaque élection²⁹. La fonction parlementaire est, *moralement*, une fonction éminente qui exige une haute conscience et engage la responsabilité personnelle de chacun de ses titulaires. Elle est, *physiquement*, une activité à temps plein qui implique un investissement total et une présence à l'hémicycle. Il en est de même d'ailleurs pour tout mandat électif quel qu'il soit. La délégation de signature, de pouvoir ou de vote trahit l'expression du suffrage en ce qu'elle « *risque de déformer les vœux d'une partie des électeurs qui votent pour l'un et voient les affaires publiques gérées par l'autre* »³⁰.

²⁷ B. DOLEZ, « Les règles électorales, le cumul des mandats et la présidentialisation du régime », *LPA*, 10 juillet 2008, n° 138, p. 26.

²⁸ Lettre de mission du Président de la République annexée au décret n°2007-1108 du 18 juillet 2007 portant création d'un comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Ve République, *JORF* du 19 juillet 2007, p. 12158.

²⁹ C. CADOUX, *Droit constitutionnel et institutions politiques. Théorie générale des institutions politiques*, Cujas, 1988, 3^e éd., p. 200.

³⁰ J.-P. CAMBY, « La limitation du cumul des mandats : lutte contre l'ubiquité ou contre l'hydre de Lerne ? », *RDP*, n°6-1997, Numéro spécial « cumul des mandats », p. 1548.

L'argument de l'« expérience du terrain », dernier retranchement des défenseurs du cumul, ne saurait convaincre tant il conforte la tendance à la professionnalisation des mandats, voire à la formation d'une « élite » politique et s'avère contraire à l'universalité de l'éligibilité. Il est, qui plus est, fallacieux : à l'hémicycle, le député ne représente pas sa circonscription mais la nation toute entière. Si elle peut être d'une certaine utilité, la connaissance des questions d'administration locale n'est pas d'une nécessité absolue à l'échelle nationale, intérêt national et intérêt local ne se recoupant pas toujours.

Les sondages indiquent que les Français sont défavorables au cumul des mandats ; les élections révèlent néanmoins qu'ils votent volontiers pour des candidats qui détiennent déjà un ou plusieurs mandats. Ce paradoxe humain entre raison et sentiments dans lequel se reflètent nombre de paradoxes de la démocratie tient au fait que les électeurs cèdent aux attraits du clientélisme politique et se laissent bercer par les promesses d'élus « influents », plus à même de les tenir que les autres élus.

A plus d'un égard donc, le cumul des mandats semble aberrant et sa survivance, même limitée, dans le droit français, entretient encore l'aspect péjoratif de « l'exception française ». Le cumul des mandats, entendu comme l'exercice *simultané* de plusieurs mandats électifs, devrait ainsi, à notre sens, être interdit. En revanche, l'exercice *successif* de mandats électifs – différents ou de même nature –, que d'aucuns appellent à tort « cumul », devrait, quant à lui, être laissé au libre jeu démocratique. Le raisonnement est ici complètement différent. Le cumul des mandats, exercice *simultané* de plusieurs mandats électifs, ne permet pas à l'élu de remplir sa fonction dignement, au sens où l'entendait le Doyen Vedel³¹. Tel n'est pas le cas lors d'un exercice *successif* de mandats électifs.

Le droit français n'a, jusqu'à présent, que rarement³² interdit à un élu sortant de se présenter à nouveau aux élections suivantes à la fin de son mandat. La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 introduit à l'article 6 de la Constitution un nouvel alinéa aux termes duquel « *nul ne peut exercer plus de deux mandats consécutifs* » ; ceci, selon les termes du gouvernement, « *afin de garantir une respiration démocratique dans l'exercice des fonctions suprêmes et d'inviter leur titulaire à agir plutôt qu'à chercher à se maintenir au pouvoir* ». Invité par le Président de la République à se prononcer sur cette proposition, le Comité Balladur l'avait jugée « *inutile, voire inopportun[e]* » en ce qu'elle portait atteinte à la souveraineté du suffrage. Le Comité Vedel avait, en son temps, conclu dans le même sens, alléguant l'atteinte au principe démocratique lui-même.

³¹ VEDEL G., *Manuel élémentaire de droit constitutionnel*, Dalloz, 2002, Rééd., p. 397.

³² Constitution du 4 novembre 1848, article 45 : « Le Président de la République est élu pour quatre ans, et n'est rééligible qu'après un intervalle de quatre années » ; Constitution du 27 octobre 1946, article 29 : « Le président de la République est élu par le Parlement. Il est élu pour sept ans. Il n'est rééligible qu'une fois ».

Cette limitation du nombre de mandats présidentiels consécutifs est en effet démocratiquement problématique. L'on voit mal en quoi restreindre le droit des élus, d'une part, et le choix des électeurs, d'autre part, assurerait une meilleure démocratie, selon une formule que l'on pourrait résumer ainsi : « moins de démocratie pour plus de démocratie ». Le souci de bonne gouvernance affiché – « *impératif d'efficacité* »³³ – ne saurait primer sur le principe démocratique. Une telle restriction, instaurée pour « *favoriser le renouvellement de la vie politique* »³⁴, traduit aussi la méfiance à l'égard de l'expression populaire. Le peuple est souverain et s'il est satisfait du titulaire de la fonction présidentielle, libre à lui de le reconduire, sans avoir à attendre un intervalle de 5 ans.

*

*

*

Les pratiques visées – absentéisme parlementaire, cumul des mandats, abstentionnisme électoral, « dictature de la rue », limitation du nombre de mandats présidentiels consécutifs – ne se présentent comme des paradoxes de la démocratie qu'en ce qu'elles s'éloignent des exigences de la démocratie pour se rapprocher de celles de la bonne gouvernance. Ce faisant, elles contribuent à la crise de la démocratie.

Il faut repenser la relation démocratique. La crise tant décriée tient à un désengagement de chacun des acteurs démocratiques, élus comme électeurs. L'heure est à la prise de conscience. Face à la crise de la démocratie, nous proposons la thérapie de la responsabilité : responsabilité des élus, qui passe par un investissement total dans son mandat – présence à l'hémicycle, renonciation au cumul – *et* responsabilité des électeurs, qui passe par l'accomplissement de leur devoir citoyen – participation électorale.

³³ Rapport de la commission des lois du Sénat.

³⁴ Rapport de la commission des lois de l'Assemblée nationale.