

# L'accession à la représentation nationale

---

La question de l'accession à l'Assemblée revient à évoquer les mécanismes de sélection et d'élection du député. Sur ce dernier sujet, la Constitution de 1958 s'inscrit dans l'histoire constitutionnelle française. Elle confirme en effet, d'une part, son attachement au suffrage universel, instauré en France depuis 1848 ; et, d'autre part, que le député est élu au suffrage direct. Mais qu'en est-il des mécanismes de sélection ? À l'heure où la V<sup>e</sup> République souffre d'une défiance démocratique, il a semblé important de consacrer un développement sur l'accession au mandat juridiquement libérale (**Section 1**) et politiquement sélective (**Section 2**).

## Section 1 - La liberté d'accès au mandat

Pour accéder à la députation, il est nécessaire de répondre aux conditions de candidature fixées par les lois en vigueur. En ce domaine, la législation électorale française n'a cessé d'évoluer au gré de notre histoire constitutionnelle. Ainsi, chaque nouveau régime a soigneusement organisé son système électoral, en réaction au précédent.

Dans leur *Traité de droit constitutionnel*, Joseph Barthélémy et Paul Duez identifient quatre périodes distinctes<sup>137</sup> : 1° La période de la démocratie révolutionnaire (1789 à l'an VIII), caractérisée par le suffrage des contribuables ; 2° La période de la démocratie césarienne (an VIII à 1814), qui consacre en façade le suffrage ; 3° La période censitaire (1814-1848) où le droit de suffrage est réservé à la haute bourgeoisie puis la bourgeoisie aisée ; 4° La période du suffrage universel qui, depuis 1848, perdure à nos jours.

C'est à partir de cette date, en effet, que le principe d'universalité du suffrage fut adopté. Il se caractérise par l'abandon des conditions de fortune, de naissance ou de capacité, qui avaient cours jusqu'alors. Mais il maintient d'autres conditions liées à l'âge, à la nationalité, au sexe ou à l'aptitude intellectuelle et morale – assimilables aux cas d'inéligibilités. Le principe d'universalité de l'éligibilité implique également que tout électeur est éligible au Parlement.

---

<sup>137</sup> BARTHÉLÉMY J. et DUEZ P., *op. cit.*, p. 298.



Par lui, les constituants ont souhaité participer à l'ouverture et à l'appropriation par le plus grand nombre de notre système représentatif.

Aujourd'hui, ces mêmes conditions régissent la candidature à la députation. Une très grande souplesse caractérise ainsi l'entrée à l'Assemblée nationale (§ 1). Toutefois, le dispositif législatif ne semble plus assez préventif au regard des nouvelles aspirations des Français (§ 2).

## § 1 - Des conditions de candidature très souples

Les conditions de candidature à l'Assemblée nationale peuvent effectivement être qualifiées de « souples » dans la mesure où la Constitution ne comprend aucune disposition de fond. L'art. 25 C° renvoie à une loi organique le soin de fixer les conditions d'éligibilité à l'Assemblée nationale<sup>138</sup>. La compétence relève donc du seul législateur organique, et non du pouvoir constituant, ce qui démontre l'absence d'une rigidité certaine.

L'absence de rigidité se retrouve également dans la nature des conditions. Aussi, pour être candidat à la députation, il suffit pour le postulant d'être français, d'être âgé de 18 ans accomplis et de jouir de ses droits civils et politiques. Tout citoyen peut faire acte de candidature et être élu. Ainsi, la loi française pose-t-elle le principe général selon lequel tout électeur est éligible à la fonction de député.

Toutefois, des restrictions existent à ce principe d'éligibilité universelle. Il peut en être relevé de deux sortes.

D'une part, il y a les inéligibilités qui interdisent à certains individus de présenter leur candidature à l'Assemblée nationale parce que, « *quoique électeurs, [ils] sont estimés ne pas présenter le minimum de maturité d'esprit, de moralité ou d'indépendance nécessaire pour faire partie du Parlement* »<sup>139</sup>. Ne peut ainsi, par exemple, être élue toute personne frappée d'incapacité électorale à la suite d'une condamnation, les majeurs placés sous curatelle ou sous tutelle, les candidats n'ayant pas respecté les dispositions relatives aux financements des campagnes électorales, ou encore les élus n'ayant pas satisfait aux obligations de déclaration de situation patrimoniale.

---

<sup>138</sup> Loi org. n° 2011-410 du 14 avril 2011 relative à l'élection des députés et des sénateurs, *JORF* du 19 avril 2011, p. 6826.

<sup>139</sup> BARTHÉLÉMY J. et DUEZ P., *op. cit.*, p. 492.



Outre ces inéligibilités tenant à la personne, l'inéligibilité peut aussi être fonctionnelle. Sont ainsi visés, d'après l'art. LO. 130 C.élec., les directeurs d'autorités indépendantes. Il s'agit, d'une part, du Contrôleur général des lieux de privation de liberté, autorité administrative indépendante, qui est chargé de « *contrôler les conditions de prise en charge et de transfèrement des personnes privées de liberté, afin de s'assurer du respect de leurs droits fondamentaux* »<sup>140</sup>. Il est d'autre part question du Défenseur des droits et ses adjoints, « *autorité constitutionnelle indépendante* »<sup>141</sup> consacrée par la révision constitutionnelle de 2008, et chargée de veiller au respect des droits et libertés et à la promotion de l'égalité. Enfin, l'art. LO. 132 C.élec. frappe d'une inéligibilité certains hauts fonctionnaires (préfets, directeurs de services, officiers militaires, magistrats...) dans le ressort dans lequel ils exercent ou ont exercé leurs fonctions.

À la différence de l'inéligibilité qui empêche de prétendre à la députation, l'incompatibilité n'interdit pas la candidature. En revanche, elle s'oppose à ce que, une fois l'élection passée, le candidat élu conserve simultanément son activité professionnelle et son mandat de député. Le Doyen Hauriou la définissait comme constitutive d'« un empêchement juridique à l'élection ou plutôt à la conservation du mandat après l'élection, si une certaine situation de fait est maintenue *et si l'intéressé ne tranche pas la difficulté par une option* entre deux situations incompatibles »<sup>142</sup>. Elle impose donc au nouvel élu de faire un choix quant à sa situation au nom du principe constitutionnel de séparation des pouvoirs. Sans se lancer dans une litanie, qui reviendrait à reprendre les dispositions du Chapitre IV du Titre II du Livre 1<sup>er</sup> du code électoral relatif aux incompatibilités liées au mandat de député, disons simplement que le mandat de député est incompatible avec le mandat de sénateur (LO. 137) ; de représentant au Parlement européen (LO. 137-1) ; d'un certain nombre d'activités privées (LO. 146 à 149) et de fonctions publiques non électives (LO. 140, 142 et 145).

Il ne peut être traité des incompatibilités sans faire mention qu'au cours de la 14<sup>e</sup> législature le législateur est venu élargir le dispositif en vigueur. Plus exactement, il a souhaité interdire au député (et au sénateur) l'exercice de fonctions exécutives au sein des

---

<sup>140</sup> Art. 1 de la Loi n° 2007-1545 du 30 octobre 2007 instituant un Contrôleur général des lieux de privation de liberté, *JORF* du 31 octobre 2007, p. 17891.

<sup>141</sup> Loi org. n° 2011-333 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits, *JORF* du 30 mars 2011, p. 5497 ; Loi n° 2011-334 du 29 mars 2011 relative au Défenseur des droits, *JORF* du 30 mars 2011, p. 5504.

<sup>142</sup> HAURIOU M., *op. cit.*, pp. 585-586 ; souligné par l'auteur.



collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI).

La réforme reposait sur trois objectifs<sup>143</sup>. D'abord, il fallait tirer les conséquences des lois de décentralisation de ces trente-cinq dernières années qui ont véritablement accru les missions et les responsabilités exécutives au sein des collectivités locales ; ce qui, *de facto*, implique une présence et un engagement continu de la part du titulaire d'un mandat exécutif local. Il était ensuite nécessaire de prendre en compte les modifications apportées par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008. Si, en pratique, elle n'a pas abouti à une réelle revalorisation du Parlement comme on pouvait légitimement s'y attendre selon les dires de ses promoteurs<sup>144</sup>, le seul fait que désormais l'examen en séance porte sur le texte adopté en commission, et non plus sur le projet du Gouvernement, imposait une présence et une implication plus assidue aux travaux parlementaires. Il convenait, enfin, de moderniser la vie publique française en répondant aux exigences d'une grande partie de la population sur le cumul des mandats.

Après analyse, il s'avère que cet argumentaire n'était pas propre au projet de réforme. Il s'appuie sur les recommandations menées par le *Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions*<sup>145</sup> et la *Commission de rénovation et de déontologie de la vie publique*<sup>146</sup>. En effet, ces deux missions de réflexions suggéraient de proscrire le cumul entre un mandat national et des fonctions exécutives locales, y compris à la tête d'un EPCI.

Les attentes citoyennes, quant à elles, se trouvent mentionnées dès l'exposé des motifs d'un projet de loi organique déposé en 1998. « *Nos concitoyens, était-il écrit, souhaitent que leurs représentants se consacrent plus pleinement aux mandats qui, aux termes de la loi, leur sont confiés par les électeurs. Ils ont besoin de retrouver confiance dans la vie publique et en ceux qui l'animent* »<sup>147</sup>. Malgré le souhait émis par les Français, les réticences du Sénat ne permirent pas d'y donner suite. Il faudra attendre un changement de majorité à la Chambre

---

<sup>143</sup> Projet de loi org. interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur, 14<sup>e</sup> Lég., n° 885, *Ass. Nat.*, 3 avril 2013, étude d'impact, pp. 9-10.

<sup>144</sup> Voir *infra* Partie II, Titre I.

<sup>145</sup> COMITÉ BALLADUR, *op. cit.*, p. 64.

<sup>146</sup> COMMISSION DE RÉNOVATION ET DE DÉONTOLOGIE DE LA VIE PUBLIQUE (« COMMISSION JOSPIN »), *Pour un renouveau démocratique*, La Documentation française, 2012, p. 61.

<sup>147</sup> Projet de loi org. limitant le cumul des mandats électoraux et fonctions électives, 11<sup>e</sup> Lég., n° 827, *Ass. Nat.*, 8 avril 1998, p. 3.



haute à la suite des élections sénatoriales de 2014, pour que de telles aspirations soient finalement mises en œuvre.

Concrètement, le champ d'application de l'interdiction est très large. Sont ainsi concernées les fonctions de maire et d'adjoint, de président et vice-président de conseil départemental et conseil régional. L'art. LO. 141-1 C.élec. vise, enfin, les fonctions de président et de vice-président d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre (communautés de communes, communautés d'agglomération, communautés urbaines, métropoles, syndicats d'agglomération nouvelle).

Le débat s'était en effet engagé au sein de la *Commission Jospin* pour connaître des modalités d'application de cette réforme. D'emblée, elle écarta l'idée d'une application immédiate jugeant, à juste titre d'après nous, qu'elle « *imposerait aux parlementaires des délais extrêmement contraints pour s'adapter aux nouvelles règles* »<sup>148</sup>. De même, refusa-t-elle de se prononcer pour un report en 2017, année d'élections législatives et sénatoriales, ce qui « *semble trop tardif au regard de l'exigence de rénovation de la vie publique* »<sup>149</sup>. Elle estima plus souhaitable que la réforme s'applique à compter des prochaines élections locales, soit mars 2014 pour les mandats municipaux et mars 2015 pour les mandats départementaux et régionaux.

En revanche, telle ne fut pas la position du Gouvernement puisqu'il estima nécessaire de « *laisser aux parlementaires comme aux électeurs le temps de prendre en compte ce changement important dans la législation relative au cumul des mandats* »<sup>150</sup>. Décision fut donc prise, et votée, de différer l'application de la réforme « *à compter du premier renouvellement de l'assemblée à laquelle il appartient suivant le 31 mars 2017* »<sup>151</sup>, c'est à dire en juin 2017 pour les députés et en septembre 2017 pour les sénateurs.

Il est possible de faire un premier bilan de cette réforme. En ce qui concerne le comportement du député, un constat s'impose : un nombre élevé de parlementaires préfère conserver une fonction exécutive locale plutôt que leur mandat national. C'est d'ailleurs pour cela qu'au moment des débats, beaucoup, dont le Président de l'Assemblée nationale Claude Bartolone (SER), ont craint qu'une application dès 2014 occasionne un risque de « *mini-*

---

<sup>148</sup> COMMISSION JOSPIN, *op. cit.*, p. 62.

<sup>149</sup> *Ibid.*

<sup>150</sup> Exposé des motifs *in* Projet de loi org. n° 885, *préc.*, p. 4.

<sup>151</sup> *Ibid.*



*dissolution* »<sup>152</sup>, compte tenu des élections partielles qui devraient alors être organisées. Dans les faits, cette préférence s'est traduite par l'élection ou la réélection de 196 députés et 87 sénateurs lors des municipales de 2014<sup>153</sup>. Aux élections régionales de 2015, ils ont été 68 députés et 24 sénateurs à être élus<sup>154</sup>, sur les 107 députés et 52 sénateurs à se porter candidats<sup>155</sup>. Ces chiffres confirment deux choses. D'une part, ils montrent l'attrait que représente un mandat local pour le député. D'autre part, ils témoignent du comportement de nos élus, qui trouvent dans ces élections intermédiaires des moyens pour s'assurer un exercice de responsabilités complémentaires, qui s'avèrent notamment utiles en cas de perte de leur mandat national, et un moyen pour s'inscrire dans un *cursus honorum* informel. Ces chiffres démontrent aussi que le député (et le sénateur) hiérarchise son activité en privilégiant son ancrage local<sup>156</sup>. D'ailleurs, selon les données établies par l'Assemblée, 224 députés sortants ne se sont pas représentés aux élections législatives de juin 2017 en raison, notamment, de la loi sur le non cumul<sup>157</sup>.

Néanmoins, la réforme des incompatibilités a manqué d'ambition. Certes, elle a marqué une étape importante en ce qu'elle est venue bouleverser les pratiques d'une classe politique adepte par tradition du cumul des mandats. Mais il fallait aller plus loin sur cette question qui « cristallise aujourd'hui les malentendus entre les citoyens et les élus »<sup>158</sup>. Car la loi organique du 14 février 2014<sup>159</sup> ne met pas fin au cumul : elle autorise toujours le parlementaire à cumuler son mandat avec une fonction de conseiller municipal, département ou régional, ou de membre d'un EPCI.

Il conviendrait, alors, de franchir une nouvelle étape dans la lutte contre le cumul des mandats. L'objectif à terme est de se rapprocher du mandat unique où le mandat parlementaire est incompatible avec l'exercice de tout autre mandat électif ou fonction locale. Plusieurs arguments sous-tendent cette revendication, qui peut véritablement s'avérer être un instrument de modernisation de notre système représentatif, et une réponse à l'antiparlementarisme.

---

<sup>152</sup> « Fin du cumul des mandats : le Conseil d'État préconise 2017 », *LeMonde.fr*, 22 février 2013.

<sup>153</sup> « Municipales : quels résultats pour les parlementaires ? », *LeMonde.fr*, 3 avril 2014.

<sup>154</sup> « Régionales : 68 députés et 24 sénateurs élus », *Liberation.fr*, 15 décembre 2015.

<sup>155</sup> « Cumul des mandats : 107 députés et 52 sénateurs sont candidats aux régionales », *Liberation.fr*, 2 décembre 2015.

<sup>156</sup> Voir *infra* Partie II, Titre 2, Chapitre 2, Section 2.

<sup>157</sup> <[www2.assemblee-nationale.fr/elections/liste/2017/candidats/DSRP](http://www2.assemblee-nationale.fr/elections/liste/2017/candidats/DSRP)>.

<sup>158</sup> COMMISSION JOSPIN, *op. cit.*, p. 54.

<sup>159</sup> Loi org. n° 2014-125 interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur, *JORF* du 16 février 2014, p. 2703.



D'abord, cette exigence est partagée par l'ensemble des cercles de réflexions qui ont jusqu'à présent été consultés par les gouvernements successifs, qu'il s'agisse de la *Commission Jospin*<sup>160</sup> ou du *Comité Balladur*. Ce dernier l'a même formulé ainsi : « *Le Comité est d'avis que le mandat unique est la seule mesure qui corresponde vraiment aux exigences d'une démocratie parlementaire moderne (...) Le Comité est conscient que le mandat unique constituerait une rupture avec des pratiques anciennes. Il sait que l'opinion publique y est peut-être moins prête qu'elle-même ne le croit. Pourtant, même si une majorité des membres du Comité considère que le cumul d'un mandat parlementaire et de fonctions locales non exécutives doit encore demeurer possible, sa conviction unanime est que le cumul entre un mandat national et des fonctions exécutives locales, y compris à la tête d'un établissement public de coopération intercommunale, doit être proscrit et que notre pays doit, en toute hypothèse, s'engager sur la voie du mandat parlementaire unique* »<sup>161</sup>.

Les divers *think tanks*, tels que l'*Institut Montaigne*<sup>162</sup> à partir des années 2000<sup>163</sup>, la *Fondation pour l'innovation politique*<sup>164</sup>, l'*Institut français pour la recherche sur les administrations et les politiques publiques*<sup>165</sup> ou encore la *Fondation Jean Jaurès*<sup>166</sup>, se prononcent tous en faveur du mandat parlementaire unique.

Enfin, il s'agit d'une forte aspiration des Français. Comme le montre un sondage effectué en décembre 2015<sup>167</sup>, 91 % d'entre eux plébiscitent l'interdiction du cumul des mandats à raison d'un seul mandat électif par personne. Cette très large majorité devrait inciter à la mise en place du mandat unique. Pourtant, elle reste en demeure depuis 1998.

---

<sup>160</sup> *Ibid.*, p. 60.

<sup>161</sup> COMITÉ BALLADUR, *op. cit.*, p. 64.

<sup>162</sup> INSTITUT MONTAIGNE, *Député : un job à plein temps*, décembre 2006, p. 4 : <[www.institutmontaigne.org/fr/publications/depute-un-job-temps-plein](http://www.institutmontaigne.org/fr/publications/depute-un-job-temps-plein)>.

<sup>163</sup> INSTITUT MONTAIGNE, *Comment améliorer le travail parlementaire*, janvier 2002, pp. 98-103 : <[www.institutmontaigne.org/res/files/publications/IM\\_Rapport-Comment-ameliorer-le-travail-parlementaire\(2\).pdf](http://www.institutmontaigne.org/res/files/publications/IM_Rapport-Comment-ameliorer-le-travail-parlementaire(2).pdf)>.

<sup>164</sup> FONDAPOL, *12 idées pour 2012*, décembre 2011, p. 60 : <[www.fondapol.org/etude/12-idees-pour-2012-3/](http://www.fondapol.org/etude/12-idees-pour-2012-3/)>.

<sup>165</sup> VERDIER-MOLINIÉ A. (FONDATION IFRAP), « Rétablir une meilleure éthique et un choc de transparence », *LeMonde.fr*, 5 avril 2013.

<sup>166</sup> BERNARD C. et JOURDAIN-MENNINGER D., *Pourquoi il faut en finir avec le cumul*, Fondation Jean Jaurès, coll. « Les Essais », 2009, p. 59.

<sup>167</sup> Sondage ELABE pour BFM.TV, « L'état d'esprit des Français après les élections régionales », 16 décembre 2015, pp. 3-4.





La responsabilité en revient aux différentes formations politiques qui apparaissent très hésitantes sur cette question. Après analyse, deux attitudes sont défendues : les grands partis de gouvernement (LR, PS) sont plutôt contre le mandat unique, mais pour un encadrement du cumul des mandats. Les autres formations (Modem, EELV, FN) sont quant à elles en faveur du mandat unique pour les parlementaires. Cette fracture est aussi perceptible à travers les rangs des grandes formations où s’engage un clivage générationnel entre d’un côté les trentenaires, les « quadras » et les « quinquas » favorables à cette mesure, et de l’autre, les « quinquas », « sexa » et « septuagénaires » plutôt défavorables à son instauration.

Cela démontre tout l’attrait d’une réforme plus ambitieuse pour notre démocratie. En effet, interdire aux parlementaires d’exercer un tout autre mandat électif ou fonction locale occasionnerait plusieurs retombées démocratiques non négligeables. En premier lieu, cette interdiction serait une réponse aux aspirations citoyennes anciennes dont la jeune génération de député se fait aujourd’hui l’écho. Son incidence impacterait positivement le travail parlementaire de législation et de contrôle en favorisant l’assiduité des parlementaires au sein des commissions et en hémicycle. De même, elle permettrait une meilleure lisibilité dans le cumul des indemnités perçues par le député. Avec la règle « un élu, un mandat », le député ne serait que simple député et ne percevrait dès lors que l’indemnité versée au titre du mandat parlementaire. Le mandat unique constituerait aussi une prévention supplémentaire dans la lutte contre les conflits d’intérêts. D’ailleurs, la *Commission nationale consultative des droits de l’Homme* nous y invite. Dans son *Avis sur la probité de la vie publique*, daté de juin 2013, la Commission affirme que « dans une large mesure, les atteintes à la probité sont induites par le fonctionnement actuel du monde politique français en ce qu’il repose sur le cumul des mandats et l’absence de règles régissant a priori les liens des élus et les décideurs avec les groupes de pression et intérêts économiques. Le cumul de mandats crée, par lui-même, une situation de conflits d’intérêts entre les intérêts des deux ou plusieurs mandats détenus. Il est contraire à l’impératif de désintéressement et d’engagement plein et entier de l’élu au service de ces mandats »<sup>168</sup>. Pire, il « contrarie l’exigence de pluralisme et de renouvellement de la représentation »<sup>169</sup>.

C’est là un des bénéfices attendus du mandat parlementaire unique : il participerait à la modernisation de notre vie politique, il ouvrirait les scènes politiques nationale et locales ainsi

---

<sup>168</sup> CNCDH, « Avis sur la probité de la vie publique », 27 juin 2013, § 14, p. 4 : <[www.cncdh.fr/sites/default/files/13.06.27\\_avis\\_sur\\_la\\_probite\\_de\\_la\\_vie\\_publique.pdf](http://www.cncdh.fr/sites/default/files/13.06.27_avis_sur_la_probite_de_la_vie_publique.pdf)>.

<sup>169</sup> *Ibid.*





que les responsabilités qui leur sont attachées à un nouveau public. L'exigence de pluralisme, de diversité sociale, bref une meilleure représentativité des Français, peut légitimement être escomptée.

En définitive, alors qu'elle était jugée « *pas pertinent[e]* »<sup>170</sup> par le Gouvernement en 2013, cette mesure, plébiscitée par l'ensemble de la population, répondrait amplement aux exigences d'un système représentatif moderne, même si elle entrerait en rupture avec les pratiques anciennes acquises par nos élus au cours de la V<sup>e</sup> République.

Concernant la mise en œuvre du mandat parlementaire unique, elle relève de la loi organique. L'art. LO. 141 C.élec., rédigé ainsi : « Le mandat de député est incompatible avec l'exercice de plus d'un des mandats énumérés ci-après : conseiller régional, conseiller à l'Assemblée de Corse, conseiller départemental, conseiller de Paris... », serait modifié comme suit : « Le mandat de député est incompatible avec la fonction de conseiller ... »

Quant à son entrée en vigueur, il paraît pertinent de prévoir un échelonnement. La réforme s'appliquerait ainsi au fur et à mesure des prochaines élections municipales, cantonales et régionales. Le député élu lors de ces scrutins, se trouvant dans un des cas d'incompatibilité mentionnés à l'article LO. 141 C.élec., serait tenu de faire cesser cette incompatibilité en démissionnant du mandat qu'il détenait antérieurement.

## § 2 - Des conditions de recrutement trop souples ?

Plus généralement, ces conditions de candidature suffisent-elles ? Depuis plusieurs années, l'image du député (et du Parlement) est entachée par les dérives et les comportements surannés de certains élus. Or, cela participe à la décrédibilisation de nos représentants ainsi qu'à la perte de confiance que les Français leur portent. C'est pourquoi des recommandations peuvent être émises afin d'enrichir le débat sur la rénovation du système représentatif et l'image du député.

En vertu du principe d'éligibilité universelle, toute personne peut présenter sa candidature à la fonction de député. Sous réserve de répondre aux conditions légales précédentes, aucune condition supplémentaire d'intelligence ou de capacité n'est exigée par la loi. Ainsi, alors que l'activité parlementaire consiste à agir en matière de législation, de contrôle

---

<sup>170</sup> Étude d'impact in Projet de loi org. n° 885, *préc.*, p. 11.



du Gouvernement et d'évaluation des politiques publiques, la loi ne requiert aucune condition d'aptitude juridique ou économique. Or, l'absence de formation, notamment juridique, peut constituer un handicap pour le nouvel élu et le pénaliser dans le bon exercice de son mandat. Ancienne députée socialiste, Monique Boulestin le reconnaît : « *L'absence de formation juridique ne m'a pas pénalisée, mais elle m'a manqué. Nombreux sont ceux qui, comme moi, trouveraient appréciable que l'Assemblée nationale prévoie une formation juridique en début de mandat* »<sup>171</sup>. Sa collègue Marie-Françoise Pérol-Dumont fait partie de ceux-là. « *Il ne serait pas stupide d'instaurer une formation juridique. Pour ma part, j'ai regretté de ne pas avoir fait de droit... J'ai la chance de ne pas avoir fait Science Po et l'ENA, mais j'ai eu la malchance de ne pas avoir fait Science Po et l'ENA. J'ai eu la chance, car cela m'a donné l'indépendance de fonctionnement, je n'ai pas été formatée, je me suis construite dans les mandats. Mais j'ai eu des lacunes, ce qui m'a contraint à m'entourer de personnes qui étaient davantage compétentes* »<sup>172</sup>. Cette carence est d'autant plus perceptible à l'aune des modalités de recrutement du nouveau parti LREM où la moitié des candidats est issue de la société civile et beaucoup n'ont aucune expérience politique.

C'est là un premier point auquel il peut être remédié facilement. Pour des raisons évidentes de capacité d'organisation, cette formation ne pourrait intervenir qu'une fois l'élection effectuée. On imagine mal en effet organiser une formation pour plus de 6.500 candidats<sup>173</sup> alors qu'ils ne seront que 577 à être élus. Dès lors, celle-ci ne concernerait que les députés et non les candidats.

À l'instar du droit à la formation des élus locaux<sup>174</sup>, l'Assemblée nationale pourrait instaurer pour chaque député un droit individuel à suivre une formation adaptée à ses besoins. Actuellement, il ne dispose que d'un droit à la formation en informatique ; rien n'est prévu pour le domaine juridique, économique ou un quelconque autre domaine. Concrètement, la formation serait obligatoire pour le député et organisée dès les premiers jours suivant son entrée au Palais Bourbon. Elle concernerait des formations en lien avec l'exercice du mandat, ne serait-ce que pour acquérir les compétences de base nécessaires à la rédaction de la loi et l'évaluation des politiques publiques. De plus, ces compétences pourraient s'avérer essentielles dans la vie

---

<sup>171</sup> Entretien avec Monique Boulestin, députée de la Haute-Vienne (2007-2012), 30 mai 2016.

<sup>172</sup> Entretien avec Marie-Françoise Pérol-Dumont, députée socialiste de la Haute-Vienne (1997-2012), sénatrice de la Haute-Vienne (2014- ), 13 juin 2016.

<sup>173</sup> À titre d'illustration, le nombre de candidats aux élections législatives de 2012 était de 6.591 ; ce chiffre est en nette baisse au regard des précédents scrutins : 7.639 candidats en 2007 et 8.444 en 2002.

<sup>174</sup> Art. L. 2123-12 et suiv. CGCT.



personnelle et professionnelle de l'élu. Il pourrait donc être envisagé, au niveau législatif, que l'exercice de ce droit contribue à l'acquisition des compétences nécessaires à la réinsertion professionnelle à l'issue du mandat. L'un des effets que cette disposition aurait sur notre institution parlementaire serait de favoriser le renouvellement du personnel politique. La mesure constituerait en effet une garantie à celui ou à celle qui perd son mandat ou qui n'a pas souhaité le renouveler.

En conséquence, étendre à l'Assemblée nationale ce droit à la formation représenterait une véritable condition du bon exercice du mandat de député. En lien direct avec le mandat, ce droit faciliterait son exercice et améliorerait l'efficacité du député dans son activité de législation et d'évaluation.

L'image du député serait également améliorée si son recrutement était soumis à l'une des aspirations des Français : l'exigence d'exemplarité dans la vie publique.

Avec les périodes de difficultés économiques et sociales que traverse la France, les réactions citoyennes négatives à l'égard des parlementaires s'intensifient. Or, pour qu'une démocratie soit pleinement représentative, il est important que les citoyens nourrissent un fort rapport de confiance envers leurs élus. Sans cela, c'est leur légitimité qui est affectée. René Dosière (SRC) l'illustre ainsi : « *Quand la situation économique se dégrade, quand la vie devient difficile pour beaucoup, la confiance des citoyens envers leurs élus diminue, voire disparaît. Cela n'est pas nouveau, puisqu'en 1851 déjà, le peuple de Paris affamé a refusé de soutenir les parlementaires opposés au coup d'État de Napoléon III, comme le rappelle le récit de la mort héroïque du député Baudin. C'est également le cas dans la France contemporaine, où la persistance d'un chômage de masse rend insupportables les liaisons dangereuses de quelques responsables publics avec l'argent – qu'il s'agisse de corruption, de fraude, de mélange des genres, de rémunérations ou de dépenses excessives. La multiplicité des enquêtes médiatiques et judiciaires a toujours rendu nécessaires des améliorations législatives* »<sup>175</sup>.

C'est dans cet objectif d'amélioration que, pour vaincre ou diminuer le syndrome du « tous pourris » qui prédomine, il apparaît nécessaire de renforcer l'exigence d'exemplarité.

---

<sup>175</sup> Ass. Nat., 2<sup>e</sup> séance du 25 juin 2013, p. 6980.



Mais qu'implique cette exigence pour le député ? Il semble raisonnable d'affirmer avec Emmanuelle Deschamps que « *appliquées aux membres du Parlement et du Gouvernement, les consignes pour un État exemplaire sonnent comme un appel à la modestie, à la simplicité et à la probité : ils doivent être irréprochables, insoupçonnables de tirer privilège, profit ou avantage dans le fait de servir l'État, alors qu'avec l'accentuation de la crise économique, une grande partie de la France connaît la rigueur et l'austérité. Au nom de l'image de marque, des finances de l'État, du caractère dégradé et de l'attente des citoyens vis-à-vis de leurs représentants, les membres du Gouvernement et du Parlement doivent éviter des comportements dispendieux, ostentatoires, voire intéressés* »<sup>176</sup>. Malheureusement, les récentes révélations sous la 14<sup>e</sup> Législature, concernant Jérôme Cahuzac ou Thomas Thévenoud<sup>177</sup>, ont renforcé l'antiparlementarisme et la défiance des Français vis-à-vis de leurs élus.

Les parlementaires ont pris conscience de cette aspiration des Français à plus de probité et d'éthique dans la vie publique. Par exemple, au Sénat, une proposition de loi organique prévoit que « *dès son entrée en fonction, un député transmet à la Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Politique une déclaration sur l'honneur certifiant qu'il a rempli ses obligations fiscales et sociales* »<sup>178</sup>. À l'Assemblée nationale, une proposition évoque la fourniture d'un « *certificat de régularité des comptes* »<sup>179</sup>. Selon son auteur, le député LR Pierre Morel-À-L'Huissier, « *cette proposition de loi vise à renforcer la transparence fiscale et les sanctions en cas de fraude fiscale commise par un parlementaire. Il est nécessaire que nous passions d'un système déclaratif – basé sur les déclarations d'intérêts et de patrimoine des parlementaires – à un système de contrôle !* »<sup>180</sup>. Par ces textes, se fait jour un contrôle de la fiscalité de nos élus. Il est devenu une priorité pour eux afin de renouer avec l'opinion.

Toutefois, s'il faut partager ce constat, la solution apportée par ces élus est en partie contestable. En effet, la réflexion ne devrait pas s'organiser autour d'un contrôle *a posteriori*,

---

<sup>176</sup> DESCHAMPS E., « L'état exemplaire : slogan ou nouveau principe ? », *RFAP*, 2012/3, n° 143, p. 831 ; souligné par nous.

<sup>177</sup> Il est ici fait référence aux affaires concernant Jérôme Cahuzac, député socialiste devenu ministre du budget qui a dû quitter le Gouvernement pour cause de fraude fiscale, et Thomas Thévenoud, député socialiste devenu secrétaire d'État chargé du commerce extérieur a lui aussi dû quitter le Gouvernement pour raison de plusieurs impayés et de « phobie administrative ».

<sup>178</sup> Prop. de loi org. renforçant les sanctions en cas de fraude fiscale commise par un parlementaire, n° 12, *Sénat*, 10 octobre 2014.

<sup>179</sup> Prop. de loi visant à la création d'un certificat obligatoire de régularité fiscale pour tous les parlementaires, 14<sup>e</sup> Lég., n° 2315, *Ass. Nat.*, 22 octobre 2014.

<sup>180</sup> Site internet de Pierre Morel-À-L'Huissier, « Pierre Morel-À-L'Huissier demande la création d'un certificat obligatoire de régularité fiscale pour tous les parlementaires », 14 octobre 2014.



comme c'est le cas aujourd'hui<sup>181</sup> ou avec ces deux textes, car ce mécanisme n'empêche pas les manquements du député. Et, une fois que le manquement est causé par un élu de la Nation, il choque davantage les citoyens et occasionne le discrédit sur l'ensemble des représentants de la Nation, en plus de constituer un grave préjudice à l'image et à la dignité de l'Assemblée. C'est pourquoi le moment du contrôle ne devrait pas être postérieur à l'élection.

Il est donc proposé d'établir un système de contrôle *a priori* des candidats à la députation. Cette « barrière » à l'entrée de l'assemblée, véritable dispositif de prévention, est soutenue par la *Haute Autorité pour la Transparence de la Vie Publique*<sup>182</sup> et le *Déontologue de l'Assemblée nationale*, le professeur Ferdinand Mélin-Soucramanien<sup>183</sup>. Une proposition de loi a également été déposée, en toute fin de législature, par Sylvain Berrios (LR), afin qu'« *un quitus fiscal délivré par l'administration fiscale [soit exigé de] toute personne qui demandera à ce que lui soit confiées des responsabilités électives locales ou nationales, et (...) de représenter ses concitoyens dans la défense de l'intérêt général* »<sup>184</sup>. Un tel dispositif aurait pour objet de vérifier que la situation, notamment fiscale et patrimoniale, des candidats à la députation soit en conformité avec « l'image de marque » de l'institution parlementaire et l'image que doit endosser un représentant élu de la Nation tout entière : un élu digne, exemplaire et redevable d'aucun impôt.

Afin de s'assurer que les candidats aient bien satisfait à leurs obligations, un contrôle par l'administration fiscale pourrait leur être préalablement imposé. À la fin de ce contrôle, un « certificat de régularité des comptes » leur serait donné afin de garantir que le postulant a rempli ses obligations fiscales et sociales.

Un tel contrôle impliquerait qu'un délai, même court, soit institué avant la date d'investiture du parti. Ainsi, en cas d'irrégularité ou de doutes sérieux, le postulant et le parti en seraient immédiatement informés. La rapidité de la diffusion de l'information permettra au parti de procéder au dépôt d'une nouvelle candidature, qui fera elle-même l'objet d'un

---

<sup>181</sup> Loi org. n° 2013-906 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, *JORF* du 12 octobre 2013, p. 16824 ; Loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, *JORF* du 12 octobre 2013, p. 16829.

<sup>182</sup> HATVP, *Renouer la confiance publique – Rapport au Président de la République sur l'exemplarité des responsables publics*, La Documentation française, 2015, pp. 26-29.

<sup>183</sup> Interrogé à ce sujet par *Médiapart*, le Déontologue s'est prononcé en faveur d'un tel dispositif. Voir son intervention in « Le déontologue de l'Assemblée préconise un "certificat fiscal" pour les députés », *Médiapart.fr*, 23 septembre 2014.

<sup>184</sup> Prop. de loi visant à rendre impossible le dépôt de candidature à une élection à toute personne n'étant pas en règle avec l'administration fiscale, 14<sup>e</sup> Lég., n° 4633, *Ass. Nat.*, 10 mai 2017.



contrôle ; le tout avant le dépôt en Préfecture des déclarations de candidatures à l'Assemblée nationale, pour le premier tour de scrutin, à partir du quatrième lundi qui précède le jour de l'élection, conformément à l'art. R. 98 C.élec.

Il semble important, pour renouer avec la confiance des Français, d'établir un tel contrôle *a priori*, où le doute bénéficie non pas au candidat, mais à la Nation. Ce dispositif préventif permettra de s'assurer de la régularité de la situation fiscale des candidats à la représentation nationale. Il présente ainsi une meilleure garantie de probité et d'intégrité des députés que la délivrance d'un bordereau de situation fiscale dans le mois suivant la date de leur élection<sup>185</sup>.

Plus encore, l'exigence d'exemplarité doit aller au-delà du simple contrôle *a priori* des manquements aux obligations fiscales des candidats à la députation. En effet, un autre domaine heurte la sensibilité des Français : ils désapprouvent les candidats ayant des démêlés avec la justice.

Une décision majeure de la *Commission nationale d'investiture* du parti LR aux élections législatives de 2017 servira d'illustration. L'investiture de Patrick Balkany pour la 5<sup>e</sup> circonscription des Hauts-de-Seine, visé par quatre mises en examen pour fraude fiscale, blanchiment de fraude fiscale, corruption passive et déclaration mensongère de patrimoine<sup>186</sup>. Celle-ci a fait l'objet d'une forte mobilisation de la société civile<sup>187</sup> et de la classe politique, occasionnant son retrait. Bruno le Maire (LR) a ainsi pu déclarer qu'« *il y a des investitures que je regrette. Je regrette l'investiture de Patrick Balkany dans les Hauts-de-Seine, je pense que c'est vraiment la vieille politique* »<sup>188</sup>. François Fillon (LR) a affirmé qu'il fallait « *regarder les investitures en fonction notamment de l'efficacité électorale et en fonction de critères éthiques. (...) Il y a des interrogations que vous savez [sur P. Balkany]. Je pense que pour rétablir l'autorité de l'État, il faut que les dirigeants politiques soient irréprochables. On ne peut pas*

---

<sup>185</sup> Art. 4 de la Loi org. n° 2017-1338 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique, *JORF* du 16 septembre 2017, texte n° 1.

<sup>186</sup> « Législatives : après Balkany, Les Républicains ont choisi d'investir Georges Tron », *LePoint.fr*, 23 juin 2016.

<sup>187</sup> Une pétition en ligne demandant le retrait de Patrick Balkany a même atteint 125.658 signatures : <[www.change.org](http://www.change.org)>.

<sup>188</sup> « Législatives : contrairement à Juppé et Fillon, Le Maire ne "remettra pas en cause" les investitures s'il gagne la primaire », *LeLab.Europe1.fr*, 27 juin 2016.



*demander aux Français d'appliquer la loi quand les dirigeants ne l'appliquent pas eux-mêmes. Les gens qui ne paient pas leurs impôts, qui ont des comptes à l'étranger qui ne sont pas déclarés ou ceux qui ont des affaires dans tous les sens, ils ne devraient pas pouvoir accéder aux responsabilités au sommet de l'État, sinon il n'est pas possible de rétablir l'autorité de l'État »<sup>189</sup>.*

C'est pourquoi certains parlementaires ont proposé d'interdire l'accès à la députation à toute personne ne disposant pas d'un casier judiciaire vierge<sup>190</sup>. De prime abord, cette mesure paraît intéressante pour redonner confiance aux citoyens dans leurs élus. Même si, en réalité, il serait plus simple que les partis n'investissent aucune personne ayant un casier judiciaire. Quoi qu'il en soit, cette proposition fait l'objet de débats et reçoit un accueil chaleureux de la part des Français.

Seulement, il existe un doute sérieux sur la constitutionnalité d'une telle disposition. Au regard de l'art. 8 DDHC, aux termes duquel « *la loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires, et nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi établie et promulguée antérieurement au délit, et légalement appliquée* », l'interdiction serait assimilable à une peine automatique. Le Conseil constitutionnel a déjà eu l'occasion de déclarer l'inconstitutionnalité de l'interdiction d'inscription sur les listes électorales des personnes condamnées à un certain nombre d'infractions. Il a jugé que l'interdiction « *constitue une sanction ayant le caractère d'une punition* »<sup>191</sup>, dans la mesure où elle «  *vise notamment à réprimer plus sévèrement certains faits lorsqu'ils sont commis par des personnes dépositaires de l'autorité publique, chargées d'une mission de service public ou investies d'un mandat électif public* »<sup>192</sup>. Il a également considéré que « *cette peine privative de l'exercice du droit de suffrage est attachée de plein droit à diverses condamnations pénales sans que le juge qui décide de ces mesures ait*

---

<sup>189</sup> Extrait de l'émission « Le Grand rendez-vous », *Europe1.fr*, 26 juin 2016, 35 min 38 : <[www.europe1.fr/emissions/le-grand-rendez-vous/le-grand-rendez-vous-francois-fillon-2782600](http://www.europe1.fr/emissions/le-grand-rendez-vous/le-grand-rendez-vous-francois-fillon-2782600)>.

<sup>190</sup> En ce sens, voir Prop. de loi org. visant à instaurer une obligation de casier judiciaire vierge pour les candidats à une élection présidentielle, législative ou sénatoriale, n° 45, *Sénat*, 18 octobre 2016 ; Prop. de loi visant à instaurer une obligation de casier judiciaire vierge pour les candidats à une élection présidentielle, législative ou sénatoriale, n° 45, *Sénat*, 18 octobre 2016 ; Prop. de loi org. visant à instaurer une obligation de casier judiciaire vierge pour les candidats à une élection présidentielle, législative ou sénatoriale, 14<sup>e</sup> Lég., n° 4291, *Ass. Nat.*, 7 décembre 2016. Cette dernière Prop. de loi org., n° 4291, a été adoptée en première lecture à l'Assemblée nationale le 1<sup>er</sup> février 2017 (TA n° 902). Lire l'entretien du rapporteur SER du texte, Fanny Dombre-Coste : « Une loi "casier judiciaire vierge" pour "en finir avec le sentiment d'impunité" des élus », *LCP.fr*, 23 janvier 2017. – Cette interdiction figurait enfin dans le programme présidentiel de Emmanuel Macron, in *Programme pour 2017*, « *Vie politique et vie publique* ».

<sup>191</sup> Décision n° 2010-6/7 QPC du 11 juin 2010, cons. 5.

<sup>192</sup> *Ibid.*





à la prononcer expressément » et qu'il « ne peut davantage en faire varier la durée »<sup>193</sup>. D'après cette jurisprudence, il apparaît clairement que l'exigence d'un casier judiciaire vierge entre en totale contradiction avec le principe de nécessité et d'individualisation des peines visé à l'art. 8 de la Déclaration.

Afin de contourner cette automaticité, les Sages invitent à recourir à une peine complémentaire d'inéligibilité. « *Le principe d'individualisation des peines qui découle de cet art. 8 implique que la peine emportant l'interdiction d'être inscrit sur une liste électorale et l'incapacité d'exercer une fonction publique élective qui en résulte ne puisse être appliquée que si le juge l'a expressément prononcée, en tenant compte des circonstances propres à chaque espèce* »<sup>194</sup>. Autrement dit, la peine d'inéligibilité doit être prononcée par le juge, qui en modulera la durée. À moins que, par une décision spécialement motivée, il écarte expressément le prononcé de cette peine en considération des circonstances de l'infraction et de la personnalité de son auteur.

Dans la perspective de renforcer l'exigence de probité et d'exemplarité des élus et la confiance des électeurs dans leurs représentants, une telle peine complémentaire d'inéligibilité pourrait être créée pour les personnes ne remplissant plus les conditions de moralité essentielles à l'exercice d'un mandat public.

C'est d'ailleurs ce qu'a récemment prescrit la loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique<sup>195</sup>. En effet, son art. 1<sup>er</sup> introduit dans le code pénal un art. 131-26-2, qui prévoit une peine complémentaire d'inéligibilité d'une durée maximale de 10 ans pour l'ensemble des crimes et certains délits d'une particulière gravité, ainsi que les délits révélant des manquements à l'exigence de probité ou portant atteinte à la confiance publique ou au bon fonctionnement du système électoral. Il renvoie aux délits suivants : atteintes à l'intégrité de la personne, agressions sexuelles, harcèlement moral, discriminations, escroquerie, abus de confiance, actes de terrorisme, atteintes à la confiance publique, manquements au devoir de probité, atteintes à l'administration publique, atteintes à l'action de la justice, fraude électorale, financement illégal de la vie politique, fraude fiscale, atteintes à la

---

<sup>193</sup> *Ibid.*

<sup>194</sup> *Ibid.*, cons. 4.

<sup>195</sup> Loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique, *JORF* du 16 septembre 2017, texte n° 2.



transparence des marchés, recel, blanchiment, participation à une association de malfaiteurs, etc...

En revanche, la peine d'inéligibilité n'est pas applicable à certains délits de presse. Le Conseil constitutionnel a, en effet, déclaré contraire à la Constitution le 13<sup>o</sup> du paragraphe II de cet article, qui permettait de réprimer l'apologie ou la contestation de certains crimes de génocide, crimes contre l'humanité, crimes de réduction en esclavage ou crimes de guerre, la provocation à la discrimination, à la haine ou à la violence à l'égard de personnes à raison de leur origine, de leur appartenance ou non à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée, de leur sexe, de leur orientation sexuelle ou identité de genre ou de leur handicap, ainsi que la diffamation et l'injure publiques à raison des mêmes critères. Le Conseil a rappelé, tout d'abord, qu'en matière de liberté d'expression, le législateur peut réprimer l'exercice de cette liberté s'il est porté atteinte à l'ordre public et aux droits des tiers. Il a souligné, ensuite, que cette liberté est « *d'autant plus précieuse que son exercice est une condition de la démocratie et l'une des garanties du respect des autres droits et libertés* »<sup>196</sup> et qu'elle « *revêt une importance particulière dans le débat politique et dans les campagnes électorales* »<sup>197</sup>. Dès lors, les atteintes portées à l'exercice de cette liberté « *doivent être nécessaires, adaptées et proportionnées à l'objectif poursuivi* »<sup>198</sup> par le législateur. Sur ce fondement, il a jugé que « *pour condamnables que soient les abus dans la liberté d'expression visés par ces dispositions, en prévoyant l'inéligibilité obligatoire de leur auteur, le législateur a porté à la liberté d'expression une atteinte disproportionnée* »<sup>199</sup>. En censurant cette atteinte inconstitutionnelle, le Conseil constitutionnel inscrit cette décision dans la pleine continuité de sa jurisprudence en matière de protection de la liberté d'expression<sup>200</sup>.

Comme il vient d'être observé, les conditions d'éligibilité pour devenir député sont d'un point de vue juridique d'une relative souplesse. Toutefois, pour augmenter ses chances d'être élu, le candidat doit répondre à certains critères politiques.

---

<sup>196</sup> Décision n° 2017-752 DC du 8 septembre 2017, cons. 12.

<sup>197</sup> *Ibid.*, cons. 13.

<sup>198</sup> *Ibid.*, cons. 12.

<sup>199</sup> *Ibid.*, cons. 13.

<sup>200</sup> Voir nota. Décision n° 2012-647 DC du 28 février 2012, cons. 5 et 6 ; Décision n° 2016-745 DC du 26 janvier 2017, cons. 193 à 197.



## Section 2 - Une liberté apparente

Parallèlement aux conditions légales que doit nécessairement remplir le postulant, il ressort de la pratique politique que l'accès à la députation est sujet à deux conditions supplémentaires. D'une part, le candidat doit être investi ou soutenu par un parti politique (§ 1) ; et, d'autre part, il doit présenter un *curriculum vitae* politique digne d'intérêt (§ 2).

### § 1 - La forte implication des partis politiques

Depuis la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, la fortune ou la notoriété d'un notable local ne suffit plus pour être élu. Pour augmenter ses chances, le candidat doit appartenir à une formation politique. À défaut d'affiliation à un parti, la pratique montre qu'il n'a aucune chance d'être élu. Avec la V<sup>e</sup> République, la nécessité de disposer d'une étiquette partisane s'est accentuée, renforçant ainsi son influence dans la vie politique : « *tandis que [les partis] de la IV<sup>e</sup> République étaient, pour nombre d'entre eux, de simples rassemblements d'ambitions, indisciplinés, faiblement organisés et structurés, sans véritable influence hors le Parlement, c'est la V<sup>e</sup> République qui a généralisé les formations solides, identifiées, hors desquelles il y a peu de survies durables* »<sup>201</sup>. Quelles sont leurs implications ?

La première implication des partis découle de leur signification<sup>202</sup>. Dans son ouvrage *De la doctrine politique*, Benjamin Constant donne du parti politique la définition suivante : il s'agit d'« *une réunion d'hommes qui professent la même doctrine politique* »<sup>203</sup>. Cette définition présente l'inconvénient d'être trop succincte, dépassée, car datant de 1816, et use du terme « doctrine » alors qu'on lui préférerait celui d'« idéologie ». En revanche, celle donnée par le Doyen Vedel recouvre davantage ce que l'on entend par parti politique à l'époque moderne. Il est justement fait référence à un « *groupement de citoyens qui sont d'accord sur un certain nombre d'idées et sur un programme d'action dont ils s'efforcent d'amener la réalisation notamment en faisant élire des candidats aux élections* »<sup>204</sup>. Là est donc l'objet des formations politiques : elles concourent à l'expression du suffrage universel ; une vocation qui a fait l'objet d'une consécration constitutionnelle, puisqu'elle est visée à l'art. 4 de la Constitution de 1958. De plus, les partis participent à la représentation du peuple en ce qu'ils proposent des hommes et femmes qui, par les élections, s'attacheront à incarner les opinions

<sup>201</sup> CARCASSONNE G., *La Constitution*, Seuil, 2011, § 25, p. 53.

<sup>202</sup> Pour une étude généralisée, lire OFFERLÉ M., *Les partis politiques*, PUF, coll. « Que sais-je ? », 2012.

<sup>203</sup> CONSTANT B., *De la doctrine politique qui peut réunir les partis en France*, Delaunay, 1816, p. 5.

<sup>204</sup> VEDEL G., *op. cit.*, p. 156.



politiques des citoyens, quel que soit le niveau de représentation. Ainsi, peut-on dire comme Alexandre Viala que « *les partis politiques donnent corps à la représentation* »<sup>205</sup>.

La deuxième implication des partis politiques transparait à travers la désignation des candidats. En effet, « *la désignation des candidats aux élections a toujours été une activité essentielle des partis politiques* »<sup>206</sup>. Aussi, tous les partis se dotent de clauses statutaires, mais chacun est libre de déterminer les mécanismes de désignation<sup>207</sup>.

On distingue ainsi, les partis dont la désignation revient aux instances nationales, et ceux qui la confient aux instances locales. Les partis de droite et du centre appartiennent à cette première catégorie. LR<sup>208</sup>, UDI<sup>209</sup> et NC<sup>210</sup> confient à une commission d'investiture la tâche de proposer une liste de noms au Bureau exécutif du parti, afin qu'il se détermine sur chacun d'eux en fonction de son parcours politique et de son travail au sein du parti. Une fois que le Bureau s'est prononcé sur les propositions de la Commission, les investitures accordées s'imposent aux adhérents. Le candidat investi reçoit alors l'étiquette du parti et sera pleinement soutenu par lui lors de l'élection. Les adhérents de la circonscription se retrouvent donc exclus dans la désignation de leur candidat à la députation. En revanche, les partis de gauche et écologiste<sup>211</sup> se caractérisent par la forte participation des adhérents des fédérations locales. Le PS<sup>212</sup>, par exemple, se distingue en ce qu'il organise localement des « primaires internes » entre les candidats. Les adhérents se prononcent sur les candidatures à la majorité absolue ; si aucun candidat n'a obtenu cette majorité, il est procédé à un second tour de scrutin, auquel peuvent se présenter les deux candidats arrivés en tête au premier tour. À l'issue de ce scrutin, le vainqueur sera investi par le parti pour l'élection législative<sup>213</sup>. Le PCF, lui, procède à un appel à

---

<sup>205</sup> VIALA A., « La représentation par les partis politiques », in MÉLIN-SOUCRAMANIEN F. et alii., *Représentation et représentativité*, Dalloz, coll. « Thèmes & Commentaires », 2008, p. 57.

<sup>206</sup> MASCLET J.-C., *Le rôle du député et ses attaches institutionnelles sous la V<sup>e</sup> République*, Thèse, Paris I, LGDJ, 1979, p. 23, et plus largement pp. 23-50.

<sup>207</sup> *Ibid.*, pp. 34-42.

<sup>208</sup> Art. 44 des Statuts du parti LR, adopté le 29 mai 2015.

<sup>209</sup> Art. 16 des Statuts du parti UDI, adopté le 7 février 2015.

<sup>210</sup> Art. 14 des Statuts du parti NC, adopté le 24 juin 2014.

<sup>211</sup> Art. III.2.3 du Règlement intérieur d'EELV, adopté le 11 juin 2016.

<sup>212</sup> Art. 5.2.2 du Règlement intérieur du PS, mis à jour après le Congrès de Poitiers des 5-7 juin 2015.

<sup>213</sup> Grand témoin de l'action du PS en Limousin, et longtemps élu socialiste lui-même, Robert Savy écrit : « *Le poids de l'électorat socialiste était tel, en Haute-Vienne, qu'il était évident que le candidat désigné par le PS serait élu. De ce fait, le choix de l'élu ne résultait pas du vote des électeurs, mais de la désignation du candidat à l'intérieur du Parti. Cette désignation est, officiellement, démocratique : c'est le vote libre des militants qui départage -parfois- les aspirants à un mandat, ou ratifie -le plus souvent- le choix de l'appareil fédéral ou national du Parti* ». Il ajoute : « *Les élections à l'Assemblée nationale ayant lieu au scrutin uninominal dans le cadre d'une circonscription infra départementale, c'est l'appareil du Parti dans le département qui contrôle le processus de*



candidatures. Les adhérents de chaque instance locale élisent un candidat pour les représenter ; celui-ci sera ensuite validé par le Conseil national<sup>214</sup>.

Deux procédés de désignation sont donc à l'œuvre : le premier est secret, fermé aux adhérents et la décision revient aux seules instances nationales ; alors que le second est transparent, ouvert à la base militante et l'adhérent détient le choix du candidat entre son vote. On retrouve ici la dichotomie établie notamment par Maurice Duverger entre les partis de cadres ou de notables (droite et centre) et les partis de masses ou de militants (gauche). Dans les partis de cadres, l'adhérent n'a pas voix au chapitre. Selon Maurice Duverger, « *créé à partir d'un groupe parlementaire, le pouvoir appartient à ce dernier appuyé sur des réseaux notabiliaires. Des notables influents, d'abord, dont le nom, le prestige, ou le rayonnement serviront de caution aux candidats et lui gagneront des voix ; des notables techniciens, ensuite, qui connaissent l'art de manier les électeurs et d'organiser une campagne ; des notables financiers, enfin, qui apportent le nerf de la guerre* »<sup>215</sup>. C'est donc le parti qui recrute les futurs députés. En revanche, dans les partis de masses, ce sont les adhérents des instances locales qui investissent leurs candidats. Car, « *les adhérents sont la matière même du parti, la substance de son action* »<sup>216</sup>. En faisant appel à eux, le parti de masses se veut être très partisan. Ce mode de désignation est d'autant plus intéressant qu'il présente une forte propension à légitimer le candidat grâce aux adhérents et aux militants. De même, il tend à renforcer l'action du député dans l'exercice de son mandat. En outre, grâce à cette légitimité militante, les adhérents et militants ont le pouvoir de déterminer l'orientation politique du parti, de renouveler le personnel politique, d'améliorer sa représentativité, et faire émerger de nouveaux talents.

La désignation des candidats obéit aussi à des règles politiques. L'une d'elles est l'existence d'un accord ou d'une alliance électorale entre formations politiques<sup>217</sup>. Dans ce cadre, les partis vont se répartir les circonscriptions. Dans les faits, des circonscriptions vont être réservées à l'une des formations cosignataires<sup>218</sup>. Dès lors, cet accord exclut toute

---

*désignation. Si tout se passe bien, il n'y a qu'un candidat par circonscriptions et on peut sans risque faire voter les militants : c'est le cas le plus fréquent. Mais c'est avant cette candidature unique que le choix du candidat se fait, sans vote et sans intervention des militants », in SAVY R., Le crépuscule des socialistes en Haute-Vienne. Témoignage 1971-2016, Geste Éditions, 2016, pp. 268-269 et p. 270.*

<sup>214</sup> Art. 19.1 et 19.2 des Statuts du PCF, adopté le 1<sup>er</sup> décembre 2005.

<sup>215</sup> DUVERGER M., *Les partis politiques*, Armand Colin, 1951, p. 121.

<sup>216</sup> *Ibid.* p. 120.

<sup>217</sup> MASCLÉ J-C., Thèse *cit.*, pp. 43-49.

<sup>218</sup> Par exemple, pour les élections législatives de 2012, le PS et EELV ont passé un accord, le premier réservant près de 60 circonscriptions au second. De même, le PS avait-il passé un accord avec le PRG pour



possibilité pour un candidat d'une formation alliée de se présenter et demander l'investiture de celle-ci. Sur le terrain, ces accords font régulièrement l'objet de contestations au niveau local. On peut le comprendre aisément puisque les décisions sont prises par les instances nationales, sans aucune consultation des élus ou des adhérents de la circonscription ; un territoire qui se retrouve bien souvent avec un candidat « parachuté » et inconnu. Sur la base de ces accords, les politiques d'attribution des territoires qui trahissent la démocratie locale, la notion même de représentativité, et le droit pour chaque militant de voir ses idées défendues par son parti dans le cadre de cette élection législative peuvent être dénoncées avec véhémence.

Ensuite, l'existence de primaires citoyennes pour la désignation du candidat à la Présidence de la République peut venir contrarier des candidats à la candidature à la députation. En effet, donner les investitures avant la date de la primaire favorisera des candidats proches du dirigeant du parti en place ; en revanche, les investitures post-primaires prendront en compte le résultat des primaires, et ainsi le candidat à la présidence disposera de candidats à la députation proches de ses idées. En 2011, le PS a dû faire face à cette situation où les investitures de certains « aubrystes » ont été remises en cause par des « hollandais », après la victoire de François Hollande à la primaire citoyenne. En 2016, le parti LR a vécu cette même situation : Nicolas Sarkozy, alors président du parti et candidat officieux à la primaire, souhaita investir l'ensemble des candidats avant les primaires de novembre, mais ses concurrents à la primaire (F. Fillon, B. Le Maire, A. Juppé...) se prononcèrent pour des investitures post-primaires. Là encore, l'enjeu était important : s'assurer d'une certaine loyauté à leur égard.

Enfin, lorsqu'un député sortant souhaite renouveler son mandat, sa désignation est soumise à un examen de loyauté. Les instances nationales vont scruter l'ensemble de son activité parlementaire de législation et de contrôle. Seront particulièrement observés les votes des lois de finances, des textes majeurs de la législature, le dépôt de motion de censure à l'égard du Gouvernement... Au cours de la 14<sup>e</sup> législature, le cas s'est posé pour les députés socialistes dits « frondeurs » signataires des motions de censure à l'égard du Gouvernement Valls, lors des votes de la loi travail, dite « El-Khomri ». Devaient-ils ou non être réinvestis ? La réponse apportée par le député Christophe Caresche, ami très proche de Manuel Valls, fut sans détour : les députés frondeurs « *ont évidemment la possibilité de voter une motion, c'est la logique du* 49.3. *S'ils étaient amenés à la voter, ils seraient exclus du PS et ne pourraient pas se présenter*

---

35 circonscriptions. Pour les législatives de 2017, l'accord entre LR et UDI réservait 96 circonscriptions au parti centriste.



*aux prochaines élections au nom du Parti socialiste. C'est extrêmement clair, extrêmement net. Il n'y a pas de débat sur cette question et il n'y en aura pas »*<sup>219</sup>.

En outre, certains rapports conflictuels avec le parti peuvent l'amener à ne pas investir un député sortant. C'est ce qui est arrivé à René Dosière. Il témoigne : « *Aux élections législatives de 2007, la fédération socialiste de l'Aisne refuse de m'investir et soutient un vice-président du conseil général. Détenant mon mandat de la confiance populaire, je décide de me représenter, ce qui me vaut d'être exclu du PS dont le candidat est éliminé au 1<sup>er</sup> tour. Je suis réélu avec 56,3 % des suffrages. Aux élections législatives de 2012, rebelote ! Le PS soutient le même candidat qu'en 2007 alors que le Premier ministre, Jean-Marc Ayrault, appuie ma candidature. Battu au 1<sup>er</sup> tour, le candidat officiel du PS décide de se maintenir au 2<sup>nd</sup> tour, au risque de favoriser la droite. En conséquence, la direction nationale du PS lui retire son soutien "sans pour autant l'exclure". Au 2<sup>nd</sup> tour, je deviens le candidat du PS et je suis élu avec 42,2 % des voix dans le cadre d'une triangulaire »*<sup>220</sup>.

La troisième implication des partis politiques transparaît au travers des avantages qu'ils procurent aux candidats, une fois que ceux-ci sont investis. L'un de ces avantages est financier<sup>221</sup>. Dans le cadre de la campagne électorale, le candidat est souvent le premier contributeur au financement de ses frais de campagne. Mais il peut solliciter l'aide financière de son parti, notamment pour prendre en charge ses dépenses de logistique et de communication électorale. Parmi ces dépenses de logistique ou d'intendance électorale<sup>222</sup>, il faut relever les dépenses de formation et documentation des candidats, les frais engendrés par le local de campagne, les frais d'équipement et de matériel servant à la campagne, les frais de restauration à l'occasion de dîners-débats avec les électeurs, l'ensemble des coûts liés aux réunions publiques, le coût des personnes chargées d'assurer la sécurité du candidat, et les frais de transports et de déplacements au sein de la circonscription. D'autre part, sont identifiés comme relevant des dépenses de communication<sup>223</sup>, les coûts de propagande (tracts, affiches, journaux de campagne, clip vidéo, recours à une société de conseil...), les coûts de fonctionnement du site internet de campagne, ou encore le financement de sondages d'opinion. L'avantage

---

<sup>219</sup> « Christophe Caresche prévient que les députés PS qui voteraient la motion de censure de la droite seraient exclus du parti », *LeLab.Europe1.fr*, 10 mai 2016.

<sup>220</sup> Site internet de René Dosière, « Enfant de l'Aisne », 24 mars 2007.

<sup>221</sup> MASCLÉ J-C., Thèse *cit.*, pp. 52-64.

<sup>222</sup> BIROSTE D., *Financement et transparence de la vie politique*, LGDJ, coll. « Systèmes », 2015, §§ 91-102, pp. 65-78.

<sup>223</sup> *Ibid.*, §§ 79-90, pp. 60-65.





financier est donc non négligeable pour le candidat. Pourtant, il doit être observé avec méfiance tant il peut être un moyen de dépendance et de pression du parti sur le candidat devenu député dans l'exercice de son mandat.

L'étiquette partisane confère enfin une crédibilité et une visibilité au candidat, tant à l'égard des médias traditionnels et des réseaux sociaux que des électeurs, en particulier ceux qui votent pour un parti politique et un programme et non pour une personnalité. Deux éléments qui, au moment de la campagne électorale, font défaut au candidat sans étiquette partisane.

Une dernière implication des partis politiques est à l'œuvre dans l'hypothèse d'une triangulaire ou d'une quadrangulaire. Dans ce cas, plusieurs candidats ayant obtenu plus de 12,5 % des suffrages inscrits au premier tour des élections législatives sont en lice pour le second tour<sup>224</sup>. Mais les partis peuvent retirer leurs candidats en cas d'accord de désistement. En 2012, sur les 46 circonscriptions faisant l'objet d'une triangulaire FN/UMP/PS, douze ont connu un tel accord. Les états-majors des partis des candidats les moins bien placés ont désisté leurs candidats au profit du candidat le mieux placé pour « faire barrage » au parti adverse. Ces décisions sont souvent prises sur des considérations locales, en fonction de la personnalité du candidat, ou sur simple considération politique et la volonté de « faire barrage » à la gauche ou à la droite. Ainsi, dans la 2<sup>e</sup> circonscription des Pyrénées-Orientales, la candidate FN Irina Kortanek s'est désistée au second tour au profit de Fernand Siré, député UMP sortant. Louis Aliot, n° 2 du FN a justifié cette position comme suit : « *dans le cas particulier, en raison du contexte local, du risque de voir la gauche l'emporter dans une circonscription ancrée à droite, en raison de la personnalité du candidat UMP (...) nous avons décidé de retirer la candidature d'Irina Kortanek, sans aucune contrepartie. (...) Fernand Siré est le seul parlementaire à avoir déposé une proposition de loi sur la moralisation de la vie publique visant à exclure les élus condamnés pour des faits de corruption* »<sup>225</sup>, une disposition « *que je trouve intéressante et il ne diabolise pas le FN puisqu'il appelle à une union des droites* »<sup>226</sup>.

Les accords de désistement sont pris par les directions des partis. Mais parfois, ce sont des convictions personnelles qui incitent un candidat à défier la ligne dictée par le parti et à se retirer. Ce fut notamment le cas en 2012 dans la 5<sup>e</sup> circonscription du Vaucluse, où Martine

---

<sup>224</sup> MASCLÉ J-C., Thèse *cit.*, p. 49.

<sup>225</sup> « Pour faire barrage à la gauche, le FN se retire dans la 2<sup>e</sup> circonscription des Pyrénées-Orientales », *LeMonde.fr*, 12 juin 2012.

<sup>226</sup> « Législatives : 34 triangulaires et quelques accroc aux consignes », *LeMonde.fr*, 13 juin 2012.



Furioli-Beunier (FN) se retira au profit de Julien Aubert (UMP) contre le candidat PS représenté par Jean-François Lovisolò. Pour elle, les électeurs de la circonscription sont « majoritairement à droite. Il n'est donc pas normal qu'ils se retrouvent avec un député PS. [Parce que] je respecte mes électeurs, je pense qu'ils apprécieront ma démarche »<sup>227</sup>. Le Bureau exécutif du FN ne partagea pas son appréciation et, après saisine de la Commission de discipline, ordonna son exclusion du parti.

Le candidat sans étiquette partisane est épargné par cette dépendance et par les difficultés d'application des consignes du parti. Dans le même temps, il ne dispose pas des moyens mis à la disposition des candidats par le parti : affiches, tracts, bureaux, collaborateurs, militants, *etc...* S'agissant du financement de la campagne électorale, il ne peut compter que sur son apport personnel, l'apport issu d'emprunts ou encore les dons. Le déséquilibre est ainsi flagrant parmi les candidats à la députation, entre les « encartés » et les « non encartés ». Et cela a des répercussions négatives sur le renouvellement de la vie politique, l'image de la composition sociologique de la France et de la représentation des aspirations des Français.

Pourtant, une étude réalisée en avril 2016<sup>228</sup> a révélé que 80 % des Français se disaient favorables à l'intégration de personnes n'ayant jamais été membres de partis politiques pour renouveler la vie politique. Une autre étude datée de mai 2016<sup>229</sup> a montré que la première impression qu'ont les Français à l'égard des partis politiques, et ce, quelle que soit leur préférence partisane, est le « mensonge ». Ces données traduisent à la fois la défiance des Français envers leur représentation politique et une réelle aspiration démocratique qui ne se concrétise pas dans les urnes.

Cela signifie-t-il qu'il faudrait modifier la législation en vigueur relative au financement des campagnes électorales ? Pas obligatoirement. En effet, augmenter la contribution financière de l'État aux campagnes électorales, par son versant remboursement des dépenses de campagne, dont le seuil est aujourd'hui fixé à 5 % des suffrages, occasionnerait une ouverture trop grande du scrutin, favorisant ainsi les candidatures fantaisistes, sans compter l'augmentation prévisible

---

<sup>227</sup> « Vaucluse : une candidate FN se retire, Marine Le Pen condamnée », *NouvelObs.com*, 13 juin 2012.

<sup>228</sup> Étude *Harris Interactive* pour *NousCitoyens*, « Le rapprochement des Français à la politique », avril 2016, p. 7.

<sup>229</sup> Étude *Harris Interactive* pour *LCP*, « Les partis politiques, quelle utilité et quelle légitimité aujourd'hui ? », mai 2016, pp. 5-7.



du coût financier pour la collectivité. La prétendue avancée démocratique se transformerait alors en une « fausse bonne idée ». Bien plus qu'une modification de la législation, la rénovation du personnel politique passera par une réelle volonté citoyenne : ce n'est qu'en élisant des candidats sans étiquette ou en intervenant directement au sein des partis, en devenant adhérent et en s'engageant politiquement, que le renouvellement pourra s'opérer. La loi ne peut être ici la solution, contrairement à la concrétisation par les électeurs de leurs aspirations démocratiques. La modernisation du statut de l'élu faciliterait sans nul doute l'engagement citoyen, même si l'engouement véhiculé par l'élection de Emmanuel Macron a permis d'élire 190 députés LREM n'ayant jamais eu de mandat électif<sup>230</sup>.

## § 2 - Le critère déterminant du *cursum honorum*

Outre le fait d'être soutenu par un parti politique, le candidat se doit d'avoir une expérience politique au niveau local, régional et/ou national. L'expérience du terrain est en effet un indicateur important sur lequel le parti va se baser pour déterminer ses candidats et maximiser ses chances de victoires électorales.

Quelle que soit l'époque de référence, un constat s'impose universellement : le pouvoir est une source d'attraction pour l'homme. Sous l'Ancien Régime, les hommes luttaient pour accéder à la Cour. Depuis la Révolution, les hommes luttent pour accéder au Parlement. Pour espérer y arriver, ils inscrivent leur action dans une hiérarchie informelle de mandats électifs : le *cursum honorum*.

Député sous la III<sup>e</sup> République de 1889 à 1922, Louis Barthou donnait un témoignage très juste à ce sujet. Avant de devenir député, « *il y a des étapes : elles ne sont pas obligatoires, mais elles sont assez habituelles*, écrivait-il. *Avant de s'entendre flatter par le titre de : M. le Député ou de M. le Sénateur, le Politique passe par les mandats de conseiller d'arrondissement ou de conseiller général. Il s'y fait la main ou mieux, si l'on pense à l'étrier où il veut monter, il s'y fait le pied. C'est un apprentissage, un essai, un lever de rideau qui précède, renferme et prépare la pièce principale. Quand on est habile, attentif, accessible, familier, empressé, serviable, dévoué, on gagne vite à ce jeu une popularité et une clientèle. (...) On se fait connaître (...) On fait du bien et on fait du bruit. Peu à peu, on se rend maître de la situation et on passe pour indispensable. On a franchi les limites de son canton : on est députable, et que l'occasion*

---

<sup>230</sup> Les candidats LREM ont été choisis selon cinq critères : la probité (casier judiciaire vierge), la parité, le renouvellement (une partie des candidats est issue de la société civile), le pluralisme politique (toutes les sensibilités sont représentées), l'engagement à soutenir le programme présidentiel (le "Contrat avec la Nation").



*se présente, une occasion longtemps nourrie, caressée, choyée, on est député (...) vers lequel se tournent les regards et les espoirs, et d'où pleuvent les promesses »<sup>231</sup>.*

L'accumulation des mandats électifs devient même une obsession pour l'homme politique afin de s'assurer une éventuelle place dans la hiérarchie de mandats et espérer entrer au Parlement. André Tardieu critiquait cela : son « *obsession de la réélection* »<sup>232</sup> et son « *obsession de l'avancement* »<sup>233</sup>. Pour lui, « *quiconque a conquis un mandat électif aspire, soit pour le fortifier, soit pour le remplacer, à en conquérir un autre. Quiconque a été élu député aspire à devenir sénateur. Quiconque est député ou sénateur aspire à être, en outre, conseiller municipal, maire du chef-lieu, conseiller général, Président de l'Assemblée départementale (...)* Il ne s'agit que de les cumuler dans un intérêt de personne et de métier »<sup>234</sup>.

Datant respectivement de 1923 et 1937, ces constats s'avèrent être toujours d'actualité. Le *cursus honorum* est en effet si ancré dans la pratique et la tradition politiques qu'il a survécu aux régimes de la III<sup>e</sup> et de la IV<sup>e</sup> République. Il s'est même renforcé sous la V<sup>e</sup> République avec le parlementarisme rationalisé et l'augmentation des fonctions et mandats locaux. C'est là un mode traditionnel de recrutement des députés pour les partis de droite comme de gauche quel que soit le sexe, l'âge ou la notoriété du postulant. Plusieurs élus locaux sont devenus députés grâce à leur *cursus* politique.

Au PS, René Dosière a ainsi enchaîné les expériences politiques locales (1<sup>er</sup> adjoint au maire de Laon en 1977, puis maire de 1983 à 1989 ; conseiller municipal d'opposition jusqu'en 2001 ; conseiller général de 1993 à 2008 ; président du Conseil régional de Picardie de 1981 à 1983, puis conseiller de 1986 à 1988) avant de devenir député en 1988, puis de 2002 à 2017<sup>235</sup>. Il peut aussi être fait référence à Monique Boulestin, conseillère municipale déléguée de Limoges de 2001 à 2008, vice-présidente du Conseil régional de 2004 à 2007 puis députée de 2007 à 2012. Elle explique la nécessité du *cursus* comme suit : « *Gravir les échelons, oui, il le faut. À ce niveau-là, c'est obligatoire, car on ne peut pas arriver à l'Assemblée nationale si on n'a pas l'habitude des dossiers. Il faut donc des mandats locaux pour vous mettre le pied à l'étrier... C'est compliqué d'être député. C'est compliqué d'aller au-devant des gens si vous*

<sup>231</sup> BARTHOU L., *Le Politique*, Hachette, coll. « Les caractères du temps », 1923, p. 17 ; souligné par l'auteur.

<sup>232</sup> TARDIEU A., *op. cit.*, p. 33.

<sup>233</sup> *Ibid.*, p. 35.

<sup>234</sup> *Ibid.*, p. 27.

<sup>235</sup> Site internet de René Dosière, « *Enfant de l'Aisne* », *préc.* ; DOSIÈRE R., *Le métier d'élu local*, Seuil, 2014, pp. 9-24.

*n'êtes pas habitué à rencontrer les "vraies gens" au sein des associations, à prendre la parole en public, à s'adresser à l'Administration, etc... Vous ne pouvez pas comprendre et vous ne pouvez plus faire la loi ; parce que faire la loi c'est influencer directement sur le quotidien des gens. Si vous ne connaissez pas le quotidien des gens, vous vous plantez ! »<sup>236</sup>. Et concède : « Je n'aurais jamais fait le travail que j'ai fait à l'Assemblée si je n'avais pas gravi tous ces échelons ». Marie-Françoise Pérol-Dumont revendique elle-aussi être « très clairement un pur produit de la méritocratie politique. J'ai fait les choses pas à pas : conseillère municipale, conseillère générale, conseillère régionale, députée et aujourd'hui sénatrice. Mon parcours, c'est véritablement un cursus militant à l'intérieur d'une famille politique, le PS, et des mandats acquis petit à petit. C'est cette légitimité là, de l'élu de terrain, de l'élu local qui m'a faite devenir députée »<sup>237</sup>.*

À droite, le cursus politique est un aspect important du recrutement. Le profil de François Baroin (LR) en est une illustration. Conseiller municipal en 1989, il est élu député de l'Aube depuis 1993, maire de Troyes depuis 1995 et président de la communauté d'agglomération depuis 2001. Il est également plusieurs fois ministre de 2005 à 2007 puis de 2010 à 2012. En 2014, il devient sénateur de Troyes et président de l'Association des Maires de France. Au mois de novembre 2017, il applique la loi sur le non cumul en mettant un terme à son mandat sénatorial pour se consacrer exclusivement à sa ville de Troyes et à l'AMF.

La filière « militante » est également un mode de recrutement des élus pour les partis. François Baroin a ainsi multiplié les postes à responsabilités au sein de sa famille politique parallèlement à son cursus politique : président de la fédération départementale UMP depuis 2002 ; porte-parole de l'UMP en 2003 ; secrétaire général délégué puis conseiller politique du Président de l'UMP en 2004 ; et membre du bureau politique depuis 2013<sup>238</sup>. Née en 1986, Marine Brenier a une trajectoire similaire. Responsable départementale des jeunes LR en 2008, avant de devenir conseillère municipale de Nice en 2009, puis adjointe au maire en 2014, elle est élue conseillère départementale et présidente des jeunes LR l'année suivante. Bénéficiant de la démission de Christian Estrosi, qui s'est appliqué par anticipation la loi de 2014 sur le non-cumul des mandats, elle est élue députée en mai 2016 et réélue en 2017<sup>239</sup>.

---

<sup>236</sup> Entretien avec Monique Boulestin, *préc.*

<sup>237</sup> Entretien avec Marie-Françoise Pérol-Dumont, *préc.*

<sup>238</sup> Site internet de l'Assemblée nationale, « Liste des députés dont le mandat est clos : François Baroin ».

<sup>239</sup> Site internet de Marine Brenier, « Mon parcours ».

Au FN, Marion Maréchal-Le Pen, est devenue députée en 2012 après avoir été membre du bureau politique et secrétaire départementale de Vaucluse<sup>240</sup>. Louis Aliot a quant à lui été élu député en 2017 après avoir exercé les fonctions de directeur de cabinet de Jean-Marie Le Pen, d'assistant parlementaire de Marine Le Pen au Parlement européen, de membre du Bureau exécutif, du bureau politique, du Comité Central, et de vice-président du parti<sup>241</sup>.

À gauche, le militantisme passe principalement par trois organisations proches du PS : le Mouvement des Jeunes socialistes, le syndicat étudiant UNEF et SOS Racisme. Manuel Valls, Benoît Hamon, Julien Dray et Laurence Rossignol ont longtemps été membres de ces organisations avant leur élection à l'Assemblée nationale. Il en va de même pour Ugo Bernalicis, d'abord militant au MJS et à l'UNEF, puis adhérent du Parti de Gauche et élu en 2017 sous l'étiquette France insoumise<sup>242</sup>.

Comme le montrent ces différents profils, les partis ont adopté et généralisé deux filières de recrutement : le cursus politique et le cursus militant. Néanmoins, il n'en ressort aucun « parcours type ». Dès lors, un candidat peut être désigné sur le seul critère de ses mandats électifs, de son militantisme politique et syndical, voire les deux. Même le récent mouvement « En Marche ! » de Emmanuel Macron a dû se résoudre à investir 244 candidats selon le critère de leur antériorité en politique (élus, collaborateurs politiques à l'échelon européen, national ou local, permanents de parti, membres de cabinet ministériel...) afin de s'assurer un minimum d'élus à l'expérience politique (*Infographie 1*). Majoritairement, ceux-ci sont d'anciens membres du PS et du MoDem (*Infographie 2*).

---

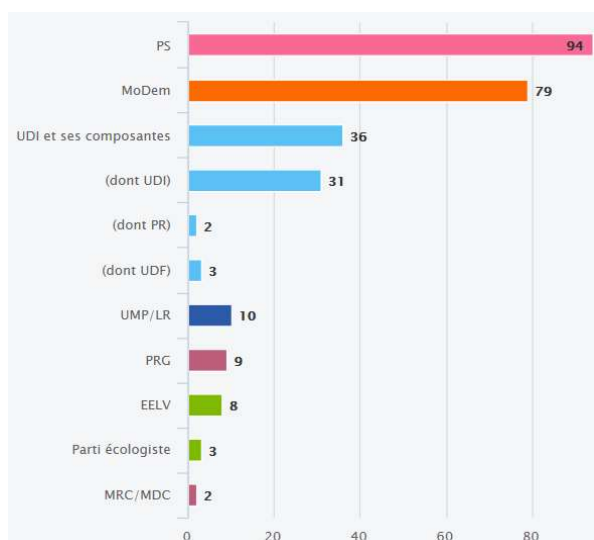
<sup>240</sup> Site internet de Marion Maréchal-Le Pen, « Portrait ».

<sup>241</sup> <[www.frontnational.com/membres/louis-aliot/](http://www.frontnational.com/membres/louis-aliot/)>

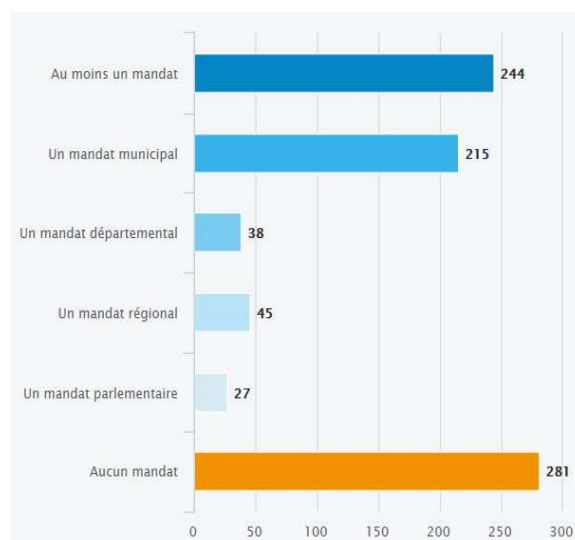
<sup>242</sup> Site internet de Ugo Bernalicis, « À propos ».



*Infographie 1 : Par quels partis les candidats LREM sont-ils passés ?*



*Infographie 2 : Les candidats LREM ont déjà eu ...*



Source : Le Monde, 7 juin 2017<sup>243</sup>

Pour beaucoup, la généralisation de ce critère informel de recrutement dès le début de la III<sup>e</sup> République<sup>244</sup> a converti le mandat parlementaire en un métier. Le mandat est entré dans la logique de carrière de l' élu, et lui-même est devenu un professionnel de la politique. Dans un discours prononcé à Commercy en 1896, Raymond Poincaré dénonçait déjà cette dérive : « *La députation devient ainsi un emploi, un métier, une fonction, au lieu de rester un contrat de bonne foi entre les électeurs et les élus ; et nous nous acheminons peut-être rapidement vers l'heure où elle ne sera plus, sauf rares exceptions, que le luxe de la richesse ou le gagne-pain des politiciens d'aventure* »<sup>245</sup>. Dans les années 1930, André Tardieu consacre deux volumes de *La Révolution à refaire*<sup>246</sup> à la critique virulente de la profession parlementaire. Depuis, l'accès à la députation par l'engagement de long terme dans le champ politique est toujours contesté<sup>247</sup>.

Face à une telle situation, il pourrait paraître opportun de renouer avec l'idée originelle du mandat représentatif selon laquelle la représentation est une mission temporaire, de sorte

<sup>243</sup> « Législatives : l'auberge espagnole des candidats de La République en marche », *LeMonde.fr*, 7 juin 2017.

<sup>244</sup> BILLARD Y., *Le métier de la politique sous la III<sup>e</sup> République*, PUP, coll. « Études », 2003, pp. 19-39.

<sup>245</sup> POINCARÉ R., « Discours prononcé à Commercy, le 23 août 1896 », in *Questions et figures politiques*, Éditions Fasquelle, 1907, p. 80.

<sup>246</sup> TARDIEU A., *La Révolution à refaire. Tome I : Le souverain captif*, Flammarion, 1936 ; *Tome II : La profession parlementaire*, op. cit.

<sup>247</sup> BOELAERT J., MICHON S. et OLLION É., *Métier : député. Enquête sur la professionnalisation de la politique en France*, Raisons d'agir éditions, 2017, pp. 65-95.





que l'on en vienne à promouvoir et adopter la limitation du cumul des mandats parlementaires dans le temps. Plus exactement, il serait question d'interdire la possibilité d'exercer plusieurs fois successivement le même mandat.

Dans l'histoire constitutionnelle française<sup>248</sup>, seule la Constitution de 1791 a prescrit le non-cumul du mandat parlementaire dans le temps<sup>249</sup>. En effet, son art. 3 du Titre III disposait que « *Le Pouvoir législatif est délégué à une Assemblée nationale composée de représentants temporaires* ». Et son art. 6 du Chap. 1<sup>er</sup> du Titre III imposait que « *Les membres du Corps législatif pourront être réélus à la législature suivante, et ne pourront l'être ensuite qu'après l'intervalle d'une législature* ».

Ces dernières années, plusieurs parlementaires, observateurs et citoyens se sont prononcés en faveur d'une limitation du nombre de mandats parlementaires.

S'agissant des parlementaires, le passage en commission de la *loi relative à l'interdiction du cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur*, fut l'occasion pour des élus socialistes et écologistes de faire voter un amendement insérant un nouvel art. LO. 127-1 C.élec. aux termes duquel « *nul ne peut exercer plus de trois mandats [parlementaires] successifs* »<sup>250</sup>. L'objectif était clair : rendre inéligible un candidat ayant exercé trois mandats successifs afin d'assurer une « respiration démocratique », et donc le renouvellement des parlementaires. Dans l'hémicycle, cette question fut longuement débattue. Philippe Baumel (SRC), l'un des auteurs de l'amendement, avançait que « *l'objectif, l'essentiel de la philosophie du texte, c'est de favoriser le renouvellement des acteurs politiques, de faire que des jeunes, des femmes accèdent plus facilement aux responsabilités, au lieu que ce soient toujours les mêmes qui développent leurs talents dans de longs mandats successifs, d'autant que la longévité n'est pas toujours synonyme de sagesse : il peut y avoir de l'épuisement, un manque d'imagination, un manque de renouvellement dans la façon d'aborder les difficultés et de comprendre la société qui nous environne* »<sup>251</sup>. Ses opposants l'ont accusé de « *céder une fois de plus à toutes les modes, à la tyrannie de l'opinion et la démagogie, et [de] détrui[re] une*

---

<sup>248</sup> Sur la durée des mandats politiques, voir STRICHER D., *La durée des mandats politiques. Approche institutionnelle et comparative*, Thèse, Nancy, 2015.

<sup>249</sup> *Ibid.*, pp. 59-67.

<sup>250</sup> Dans le cadre de la 1<sup>re</sup> lecture en commission des lois de l'Ass. Nat. du texte n° 885, voir les amdt CL 68 présenté par les députés socialistes, et amdt CL 35 présenté par les députés écologistes.

<sup>251</sup> Ass. Nat., 3<sup>e</sup> séance du 4 juillet 2013, p. 7584.



fois de plus l'esprit républicain »<sup>252</sup> « par cette volonté de brider la démocratie française »<sup>253</sup>. Le point d'achoppement résidait dans la préservation de la liberté de l'électeur. « Sur le principe, affirmait Jean-Frédéric Poisson (LR), nous sommes opposés à ce que les électeurs soient restreints dans leur possibilité de choisir trois, quatre, cinq ou six fois la même personne si cela leur chante. Nous défendons depuis le début le droit pour les électeurs de choisir leurs représentants dans cette assemblée, et cet article additionnel nous paraît restreindre de façon abusive la liberté du corps électoral »<sup>254</sup>. Le centriste Yannick Favennec partageait également ce sentiment. Pour lui, « le fondement de notre démocratie, qui trouve sa plus parfaite expression dans le suffrage universel direct, c'est qu'il est permis à chaque électeur de choisir, en son âme et conscience, de voter ou de ne pas voter pour un candidat. Pourquoi lui retirer cette liberté ? C'est au citoyen de déterminer si un parlementaire, après plusieurs mandats successifs, peut continuer à exercer sa fonction au regard des idées politiques et des valeurs qu'il défend, de son expérience et du travail législatif déjà effectué »<sup>255</sup>. Néanmoins, ayant reçu l'avis défavorable du Gouvernement, de la Commission et des parlementaires présents, ce point fut supprimé du texte.

On retrouve cette idée d'interdiction du cumul dans le rapport *Refaire la démocratie* du Groupe de travail sur l'avenir des institutions<sup>256</sup>, réuni en 2015 à l'initiative du Président de l'Assemblée Claude Bartolone (SER). Une telle interdiction, est-il écrit, « pourrait favoriser l'accès de jeunes élus aux responsabilités politiques, mais également l'émergence de nouveaux profils »<sup>257</sup>, c'est pourquoi « le groupe de travail s'est majoritairement prononcé pour une limitation à trois mandats successifs »<sup>258</sup>. Un consensus semble effectivement se créer autour d'une série de trois mandats, soit quinze ans, pour « éviter le conservatisme, l'engourdissement, et surtout pour combattre les risques de corruption ou de conflit d'intérêts »<sup>259</sup>, et parce que « cette période maximale est suffisante pour donner au parlementaire, d'un strict point de vue politique, le temps de faire ses preuves dans la majorité et dans l'opposition car, depuis 1981, aucune majorité n'est restée au pouvoir plus de deux mandats »<sup>260</sup>. C'est également ce qui

<sup>252</sup> Nicolas Dhuicq (LR), *ibid.*, p. 7585.

<sup>253</sup> Francis Vercamer (UDI), *ibid.*

<sup>254</sup> *Ibid.*, p. 7584.

<sup>255</sup> *Ibid.*

<sup>256</sup> GROUPE DE TRAVAIL SUR L'AVENIR DES INSTITUTIONS, *Refaire une démocratie*, Assemblée nationale, octobre 2015, p. 51, « Proposition n° 1 ».

<sup>257</sup> *Ibid.*, p. 51.

<sup>258</sup> *Ibid.*, p. 52.

<sup>259</sup> DOSIÈRE R., *Argent, morale, politique*, Seuil, 2017, p. 240.

<sup>260</sup> *Ibid.*



ressort du premier rapport du *Groupe de travail sur le statut du député*<sup>261</sup>, paru dans le cadre du « Rendez-vous des réformes 2017-2022 pour une nouvelle Assemblée nationale » initié par le Président de l'Assemblée François De Rugy (LREM).

Deux sondages confirment enfin l'attrait des Français pour cette disposition. Le premier mené par ELABE le 16 décembre 2015<sup>262</sup> révèle qu'ils sont 73 % à la soutenir. Dans le détail, les sympathisants de gauche (75 %), de droite et du centre (66 %), du FN (73 %), et ceux se disant sans préférence partisane (82 %) y sont favorables. Le second réalisé par ODOXA le 25 janvier 2016<sup>263</sup> dévoile un score quasi similaire, puisque 77 % des Français estiment comme « prioritaire » l'idée d'imposer le non cumul des mandats dans le temps. Ils sont 8 sur 10 sympathisants de droite (81 %) et plus de 7 sur 10 de gauche (75 %) à le penser.

C'est dans ce contexte que s'inscrit le projet de révision constitutionnelle du Président Emmanuel Macron évoqué devant les parlementaires réunis en Congrès à Versailles, le 3 juillet 2017<sup>264</sup>.

Bien qu'elle semble être un plébiscite, cette mesure devrait être écartée. Deux raisons, notamment, amènent à une telle prise de position. L'interdiction du renouvellement constitue, par elle-même, une atteinte au principe démocratique en ce qu'elle prive le peuple souverain du droit de choisir de renouveler le député dans son mandat. Par ailleurs, elle exonère l'élu de rendre compte à la fin de son mandat et, par conséquent, prive l'électeur de son pouvoir de sanction à son égard.

À l'inverse, il conviendrait d'aller au bout de la réforme de 2014 en adoptant le mandat unique, « seule mesure qui corresponde vraiment aux exigences d'une démocratie parlementaire moderne »<sup>265</sup>. Quant à l'amélioration de la représentativité du député, la question du statut de l'élu se pose.

---

<sup>261</sup> GROUPE DE TRAVAIL SUR LE STATUT DES DÉPUTÉS ET LEURS MOYENS DE TRAVAIL, *Rapport - Première conférence des réformes*, Assemblée nationale, décembre 2017, p. 32, « Proposition n° 7 ».

<sup>262</sup> Sondage ELABE pour BFM.TV, « L'état d'esprit des français après les élections régionales », 16 décembre 2015, p. 5.

<sup>263</sup> Sondage ODOXA pour France Info et Le Parisien-Aujourd'hui en France, « Renouvellement politique. Comment débloquer le système ? », 25 janvier 2016, pp. 7-8.

<sup>264</sup> MACRON E., Discours devant le Parlement réuni en Congrès (Versailles), 3 juillet 2017 ; « Le Président de la République annonce une réforme des institutions », *JCP G* 2017, act. 786, p. 1344.

<sup>265</sup> COMITÉ BALLADUR, *op. cit.*, p. 64.

