



Strasbourg, le 18 mars 2019

CDL-AD(2019)007

Avis n° 908/2017

Or. angl.

**COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT**  
**(COMMISSION DE VENISE)**

**RAPPORT SUR LES LIMITATIONS DE MANDAT**

**PARTIE II — PARLEMENTAIRES**  
**PARTIE III — REPRÉSENTANTS ÉLUS AU NIVEAU INFRANATIONAL**  
**OU LOCAL**  
**ET FONCTIONS ÉLECTIVES D'UN EXÉCUTIF INFRANATIONAL OU**  
**LOCAL**

**Adopté par la Commission de Venise**  
**à sa 118<sup>e</sup> session plénière**  
**(Venise, 15 - 16 mars 2019)**

**sur la base des observations de :**

**M. Josep Maria CASTELLA ANDREU (membre, Espagne)**  
**Mme Sarah CLEVELAND (membre, États-Unis d'Amérique)**  
**M. Philip DIMITROV (membre, Bulgarie)**  
**M. Ilwon KANG (membre, Corée du Sud)**  
**Mme Janine M. OTÁLORA MALASSIS (membre, Mexique)**  
**M. Kaarlo TUORI (membre, Finlande)**

**TABLE DES MATIÈRES**

I.	Introduction .....	3
II.	Analyse comparative de la limitation du nombre de mandats des parlementaires, des représentants élus au niveau infranational ou local et des fonctions électives d'un exécutif infranational ou local.....	3
III.	Travaux antérieurs de la Commission de Venise sur la limitation du nombre des mandats présidentiels .....	5
IV.	Normes internationales applicables au droit de voter et d'être élu .....	5
V.	La limitation du nombre de mandats restreint-elle indûment les droits de l'homme et les droits politiques des candidats potentiels ou ceux des électeurs ? .....	7
1.	<i>Limitation du nombre de mandats parlementaires</i> .....	7
a.	Arguments pour la limitation du nombre de mandats parlementaires.....	7
b.	Arguments contre la limitation du nombre de mandats parlementaires.....	8
c.	Recherche empirique.....	9
2.	<i>Représentants élus au niveau infranational ou local</i> .....	11
3.	<i>Fonctions électives des exécutifs infranationaux et locaux</i> .....	12
4.	<i>Position de la Commission de Venise</i> .....	13
VI.	Quelle est la meilleure manière de modifier la limitation du nombre de mandats dans un État constitutionnel ? .....	15
VII.	Conclusion .....	15

## I. Introduction

1. Le Secrétaire général de l'Organisation des États américains (OEA) a écrit le 24 octobre 2017 à la Commission de Venise pour lui demander une étude sur le droit à la réélection, dans le contexte d'une mauvaise pratique que l'Organisation avait récemment observée consistant à modifier le nombre des mandats présidentiels par décision d'une cour constitutionnelle plutôt que par un processus de réforme.

2. L'OEA posait les quatre questions ci-dessous.

- Les droits de l'homme englobent-ils le droit à la réélection ? Dans l'affirmative, quelles sont les limites de ce droit ?
- La limitation du nombre de mandats restreint-elle les droits de l'homme et les droits politiques des candidats potentiels ?
- La limitation du nombre de mandats restreint-elle les droits de l'homme et les droits politiques des électeurs ?
- Quelle est la meilleure manière de modifier la limitation du nombre de mandats dans un État constitutionnel ?

3. La Commission a adopté à sa 114<sup>e</sup> session (mars 2018) la première partie de cette étude, qui répondait aux quatre questions de l'OEA en ce qui concerne le mandat présidentiel (Rapport sur les limitations de mandat, Partie 1 — Présidents, CDL-AD(2018)010).

4. Le présent rapport répond aux troisième et quatrième questions de l'OEA pour ce qui est des parlementaires, ainsi que des représentants élus localement, des gouverneurs et des maires. Il a été examiné par la sous-commission sur l'Amérique latine à sa réunion du 30 novembre 2018, puis adopté par la Commission de Venise à sa 118<sup>e</sup> session plénière (Venise, 15-16 mars 2019).

## II. Analyse comparative de la limitation du nombre de mandats pour les parlementaires, les représentants élus au niveau infranational ou local et les fonctions électives d'un exécutif infranational ou local<sup>1</sup>

5. La Commission a réuni des informations sur les dispositions constitutionnelles et législatives relatives à la limitation du nombre de mandats (également désignée par « limitation du cumul des mandats dans le temps ») que peuvent exercer les parlementaires nationaux et les membres des organes législatifs infranationaux, les gouverneurs et les maires de 63 pays (CDL-REF(2018)040rev). En ce qui concerne les parlementaires nationaux, la comparaison de ces textes fait ressortir que la limitation du nombre de leurs mandats est très rare. Aucun pays d'Europe ne la pratique. Une limitation à deux mandats proposée en Suisse en 2009 n'a pas été adoptée. En France, une réforme législative envisageant l'introduction d'une limitation à trois mandats consécutifs est à l'étude. En Italie, le mouvement politique *MoVimento 5 Stelle* a inscrit l'interdiction d'un troisième mandat dans son code d'éthique, mais sans caractère contraignant.

6. Sur le continent américain, le nombre de mandats parlementaires est limité en Bolivie (deux consécutifs), au Costa Rica (interdiction des mandats consécutifs), en Équateur (deux consécutifs) et au Venezuela (deux consécutifs). Le Congrès mexicain a adopté en 2014 une révision constitutionnelle qui supprime la limitation à un mandat, et autorise ainsi la réélection

---

<sup>1</sup> Dans le présent rapport, les termes ci-dessous sont utilisés dans le sens indiqué : parlementaires nationaux = députés ou sénateurs ; représentants élus au niveau infranational et local = membres des assemblées infranationales (conseils de région, parlements d'entité fédérée ou de communauté autonome, conseils provinciaux ou municipaux) ; fonctions électives d'un exécutif infranational = présidents de région, gouverneurs, présidents de communauté autonome, présidents de province ; fonctions électives d'un exécutif local = maires.

des députés et des sénateurs fédéraux, ainsi que celle des maires et des représentants locaux<sup>2</sup>. Au Pérou, le Congrès a approuvé en septembre dernier une révision de la Constitution restaurant le bicamérisme. Elle a en même temps approuvé une autre modification interdisant la réélection immédiate des parlementaires : ni les députés ni les sénateurs ne pourront se présenter à leur propre succession dans leur chambre. Ces deux modifications ont été soumises au référendum national le 9 décembre 2018 ; la première a été rejetée, la seconde acceptée. En ce qui concerne la réélection des maires et des gouverneurs régionaux, le Congrès a approuvé en 2015 une révision de la Constitution interdisant leur réélection immédiate. La Cour constitutionnelle péruvienne a confirmé en 2018 la constitutionnalité de cette modification<sup>3</sup>. La Constitution des États-Unis d'Amérique n'autorise pas la limitation du nombre des mandats des membres du Congrès<sup>4</sup>.

7. En Asie, le nombre de mandats parlementaires n'est limité qu'aux Philippines (deux mandats consécutifs).

8. Le nombre de mandats consécutifs des représentants infranationaux est limité à deux en Bolivie et en Équateur, ainsi qu'en République de Corée<sup>5</sup> et aux Philippines.

9. Il est relativement plus fréquent que le nombre de mandats soit limité dans les exécutifs régionaux ou municipaux (Bolivie, Brésil, Équateur, Pérou, Italie, République de Corée et Taiwan). Aux États-Unis d'Amérique, 36 des 50 États limitent d'une façon ou d'une autre le cumul des mandats de gouverneur dans le temps, et 15 celui des mandats des membres de leurs chambres législatives. Certaines villes limitent aussi le nombre de mandats de leurs maires et/ou conseillers municipaux.

10. En Europe, il existe une limite du nombre de mandats infranationaux en Espagne (une limite de deux mandats consécutifs a été introduite ces dernières années pour les présidents des communautés autonomes dans certains statuts d'autonomie ou législations régionales)<sup>6</sup>. Ces nouvelles règles n'ont pas effet rétroactif. Les communautés autonomes d'Espagne sont des systèmes parlementaires, comme l'État central ; les présidents sont élus au scrutin indirect. Ces réformes législatives ont été introduites lors de la crise politique et économique, dans le sillage de plusieurs affaires de corruption et de malversations, et d'appels populaires à l'assainissement de la vie politique. Certains partis ont prévu des limites de ce type dans leur manifeste.

---

<sup>2</sup> Réforme constitutionnelle du 10 février 2014, consultée à [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_216\\_10feb14.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_216_10feb14.pdf)

<sup>3</sup> Expediente 00008-2018-PI/TC.

<sup>4</sup> La Constitution des États-Unis dit que les membres du Sénat des États-Unis peuvent exercer un nombre illimité de mandats de six ans, et ceux de la Chambre des représentants un nombre illimité de mandats de deux ans (article I, sect. 2, 3 ; amendement XVII). Dans l'affaire *U.S. Term Limits, Inc. v. Thornton*, 514 U.S. 779 (1995), la Cour suprême a invalidé 23 lois d'États fédérés limitant le nombre de réélections possibles de leurs représentants au Congrès. Elle a estimé que, du fait que la Constitution fixe les conditions d'éligibilité des membres du Congrès, toute restriction supplémentaire en imposerait la révision. Aux États-Unis, cela nécessite l'approbation d'une majorité qualifiée des deux tiers du Congrès, ainsi que la ratification par les organes législatifs de trois quarts des États fédérés.

<sup>5</sup> Des membres d'autorités locales ont formé un recours constitutionnel, dans lequel ils faisaient valoir que la loi sur l'autonomie locale, qui limitait le nombre de mandats, était inconstitutionnelle. La Cour constitutionnelle de Corée a rejeté le recours à six juges contre trois : 18-1(A) KCCR 320, 2005 Hun-Ma 403, 23 février 2006.

<sup>6</sup> La Castille-La Manche a été la première en 2003 : *Ley 11/2003, del Gobierno y del Consejo Consultivo* portant application des dispositions de l'article 13.2 du statut d'autonomie (1997) ; l'Estrémadure en 2014 : *Ley del Gobierno y del Consejo Consultivo* pour le président ; Murcie en 2014 : *Ley del Estatuto del Presidente y del Consejo de Gobierno*, pour le président ; la Castille-et-León en 2016, par modification de la *Ley del Estatuto de los Altos Cargos de la Administración* pour le président et les ministres ou conseillers régionaux. Dans les autres régions, la limitation ne s'applique qu'au président.

### III. Travaux antérieurs de la Commission de Venise sur la limitation du nombre de mandats présidentiels

11. La Commission a adopté en décembre 2012 son Rapport sur la démocratie, la limitation des mandats et l'incompatibilité de fonctions politiques (CDL-AD(2012)027rev). Elle y faisait valoir que :

*61. La théorie de la limitation des mandats a ses adeptes et ses opposants.*

*62. Pour les opposants, le remplacement fréquent des titulaires de fonctions publiques (politiques) dans un pays peut nuire à la qualité et à la continuité de la politique menée par les autorités et créer une réelle incertitude politique. Pour les adeptes du principe de limitation, le changement de titulaires est bénéfique pour le système, car il favorise l'expression d'idées nouvelles, encourage le pluralisme de la pensée politique, dissuade toute domination politique et surtout prévient toute tentation d'être irremplaçable au sein de la classe politique.*

*63. Il est vrai que l'absence de limites interdisant la réélection de parlementaires et ses effets sont considérablement atténués par les activités des partis de l'opposition au parlement et par la transparence accrue des parlements démocratiques et la large publicité à laquelle donne lieu leur activité. Ces deux points montrent sans doute pourquoi la plupart des constitutions ne restreignent aucunement la réélection des parlementaires. En conséquence, on peut tirer la même conclusion pour le maintien de ministres au sein de gouvernements de coalition, à l'inverse des gouvernements homogènes.*

*64. À la différence des cas où l'exécutif est homogène, parce qu'il émane souvent d'un seul parti, les gouvernements de coalition peuvent davantage contrôler leurs membres, étant donné que les partis sont convenus de partager la question de la responsabilité politique pour ce qui a été fait ou ce qui ne l'a pas été.*

*65. Le modèle électoral majoritaire, où les titulaires de fonctions politiques sont désignés directement par les électeurs, conduirait bien davantage à l'admissibilité d'un mandat parlementaire illimité qu'un régime fondé sur un modèle purement proportionnel à listes bloquées où les partis politiques ont le dernier mot. [...]*

*71. [...] l'interdiction de la réélection des parlementaires implique le risque que le pouvoir législatif soit dominé par des politiciens inexpérimentés. Cela peut conduire à accroître le déséquilibre en faveur de l'exécutif, même si le chef de l'État, voire les ministres, ne sont pas rééligibles, puisque l'exécutif peut s'appuyer sur une fonction publique permanente.*

12. La Commission concluait que : « [...] en ce qui concerne la fonction de député, la situation est bien différente [de celle du président], car, dans les États membres du Conseil de l'Europe comme au-delà, la constitution ne limite pas en général le droit d'être (ré)élu comme dans le cas de la fonction présidentielle. Cette différence résulte de trois facteurs principaux. Le premier concerne la nécessité d'un parlement expérimenté qui doit être en mesure de contrôler le pouvoir exécutif. Le deuxième concerne l'action des partis d'opposition au parlement, tandis que le troisième est lié à l'ouverture et à la publicité de plus en plus grandes du travail parlementaire. »

### IV. Normes internationales applicables au droit de voter et d'être élu

13. Dans son Rapport sur les limitations de mandat, Partie I — Présidents, la Commission analysait les normes internationales relatives aux droits de l'homme applicables à la limitation du cumul des mandats présidentiels dans le temps<sup>7</sup>. Ces normes s'appliquent aussi à la limitation du nombre de mandats des parlementaires, des représentants élus au niveau infranational et

---

<sup>7</sup> Commission de Venise, Rapport sur les limitations de mandat — Partie I — Présidents, CDL-AD(2018)010, paragraphes 64 à 76.

local et des titulaires de fonctions électives au sein d'un exécutif infranational ou local. Il convient surtout ici de tenir compte de l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) sur les droits de participation, complété par les articles 2(1) et 26 du même Pacte interdisant la discrimination ; de l'article 1 du Protocole n° 12 à la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) interdisant la discrimination ; ainsi que de l'article 23(1b) de la Convention américaine relative aux droits de l'homme sur les droits de participation, complété par l'article 1(1) interdisant la discrimination.

14. L'article 25 du PIDCP reconnaît et protège le droit de tout citoyen de prendre part à la direction des affaires publiques, de voter et d'être élu, et le droit d'accéder aux fonctions publiques. Quelle que soit la forme de constitution ou de gouvernement en place, l'exercice de ces droits par les citoyens ne peut être suspendu ou supprimé que pour des motifs consacrés par la loi, et qui soient raisonnables et objectifs<sup>8</sup>. Les personnes qui à tous autres égards seraient éligibles ne devraient pas se voir privées de la possibilité d'être élues en raison de leur affiliation politique<sup>9</sup>.

15. Même s'il ne porte pas directement sur les élections présidentielles, l'article 3 du Protocole n° 1 à la Convention européenne des droits de l'homme, qui dit que « les Hautes Parties contractantes s'engagent à organiser, à des intervalles raisonnables, des élections libres au scrutin secret, dans les conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif », s'applique aussi aux droits électoraux concernant les parlements nationaux et autres « corps législatifs ». La Cour européenne des droits de l'homme a dit que « corps législatifs » ne recouvre pas uniquement le Parlement national : le terme est à interpréter à la lumière de la structure constitutionnelle de l'État en cause. Les conseils municipaux, les conseils de district et les assemblées régionales peuvent être couverts par l'article 3 du Protocole n° 1 dès lors qu'ils sont investis de pouvoirs inhérents de législation primaire et font partie du pouvoir législatif (voir *a contrario* *Mólka c. Pologne* (déc.)) ; d'une manière générale, cependant, le pouvoir que possède dans de nombreux pays une autorité locale pour édicter des règlements et des actes administratifs se distingue du pouvoir législatif, même au niveau régional, ce qui veut dire que le champ d'application de l'article 3 du protocole n° 1 n'englobe pas les élections locales, qu'elles soient municipales (*Xuereb c. Malte*; *Salleras Llinares c. Espagne*) ou régionales (*Malarde c. France*)<sup>10</sup>.

16. La Cour a souligné que les droits électoraux garantis à l'article 3 du Protocole n° 1 ne sont pas absolus, mais qu'il existe une marge de manœuvre pour des « limitations implicites », et que les États disposent d'une marge d'appréciation assez large. Cette marge n'est pas limitée par une liste précise de buts légitimes, tels que ceux qu'énumèrent les articles 8 à 11 de la Convention. Cependant, celui que poursuit l'État doit être compatible avec le principe de la prééminence du droit et les objectifs généraux de la Convention.

17. La notion de « limitation implicite » signifie également que la Cour n'applique pas les critères traditionnels de « nécessité » ou de « besoin social impérieux » utilisés dans le cadre des articles 8 à 11 de la Convention. Pour se prononcer dans une affaire de conformité à l'article 3 du Protocole n° 1, elle s'appuie essentiellement sur deux critères : elle recherche d'une part s'il y a eu traitement arbitraire ou manque de proportionnalité, et d'autre part si la restriction a porté atteinte à la libre expression de l'opinion du peuple. De plus, elle souligne la nécessité d'apprécier toute législation électorale à la lumière de l'évolution politique du pays concerné : ce qui serait

---

<sup>8</sup> CCPR, Observation générale n° 25, *op. cit.*, paragraphes 3 et 4. Cf. *Arias Leiva c. Colombie*, communication n° 2537/2015 (juillet 2018), paragraphes 11.5-11.7 (interdiction faite à un ancien ministre d'exercer des fonctions publiques à la suite d'une condamnation pénale); *Nasheed c. République des Maldives*, communication n° 2270/2013, 2851/2016 (avril 2018), paragraphes 8.4-8.7 (interdiction faite à un ancien président d'exercer des fonctions publiques à la suite d'une condamnation pénale).

<sup>9</sup> *Ibid.*, paragraphe 15.

<sup>10</sup> Guide sur l'article 3 du Protocole n° 1 à la Convention européenne des droits de l'homme, droit à des élections libres, [https://www.echr.coe.int/Documents/Guide\\_Art\\_3\\_Protocol\\_1\\_ENG.pdf](https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_3_Protocol_1_ENG.pdf)

inacceptable dans un système peut ainsi se justifier dans un autre (*Mathieu-Mohin et Clerfayt c. Belgique*, paragraphe 52 ; *Ždanoka c. Lettonie* [GC], paragraphes 103, 104 et 115)<sup>11</sup>.

18. Le droit de se présenter aux élections législatives (volet « passif » des droits électoraux) peut être encadré par des exigences plus strictes que le droit de vote (volet « actif »). Alors que, s'agissant du volet « actif » de l'article 3 du Protocole n° 1, une appréciation plus large de la proportionnalité des dispositions légales privant une personne ou un groupe de personnes du droit de vote est d'ordinaire nécessaire, la Cour se contente le plus souvent, sur le volet « passif », de vérifier l'absence d'arbitraire dans les procédures nationales ayant conduit à déclarer une personne inéligible (*Ždanoka c. Lettonie* [GC], paragraphe 115 ; *Melnitchenko c. Ukraine*, paragraphe 57)<sup>12</sup>.

19. Il découle des normes ci-dessus que le droit de participation à la vie politique n'est pas absolu. Les traités internationaux — tout comme les constitutions nationales — prévoient des restrictions à son exercice, qui peuvent varier dans leur portée et leurs buts. Les exigences les plus fréquentes concernent la nationalité et l'âge, mais bien d'autres sont possibles. L'étendue de l'éligibilité dépend de la forme de gouvernement, elle-même choisie par le peuple dans l'exercice de son pouvoir constituant souverain. En général, donc, il est admissible qu'une démocratie constitutionnelle restreigne le droit de participer à la vie politique et de se porter candidat à des élections pour autant que les restrictions soient fondées sur la loi, raisonnables et objectives. Ces conditions devraient être admises dès lors qu'elles laissent un accès raisonnablement ouvert aux charges publiques, qu'elles sont prévues par la loi, qu'elles poursuivent un but légitime, et qu'elles sont nécessaires dans une société démocratique et non discriminatoires.

## **V. La limitation du nombre de mandats restreint-elle indûment les droits de l'homme et les droits politiques des candidats potentiels ou ceux des électeurs ?**

### **1. Limitation du nombre de mandats parlementaires**

#### **a. Arguments pour la limitation du nombre de mandats parlementaires**

20. L'idée de restreindre le nombre de mandats des représentants élus découle de celle que le pouvoir est un privilège qui tend inéluctablement à corrompre. Elle repose également sur la conviction que les procédures démocratiques ne parviennent pas à prévenir la réélection de représentants indésirables.

21. Les avocats de la limitation font valoir qu'elle a des effets bénéfiques sur les comportements législatifs<sup>13</sup> : elle minimise la tentation de s'attirer les faveurs de l'électeur par des législations clientélistes<sup>14</sup> ; le mandat parlementaire ne peut plus être perçu comme une carrière, c'est un détachement temporaire en mission publique : le député passe moins de temps à se profiler, à réunir des fonds de campagne et à s'occuper de sa réélection<sup>15</sup>. La limitation du nombre de mandats améliore donc la représentation, réduit les écarts idéologiques entre les électeurs et leurs représentants et rend l'élu plus à l'écoute de ses électeurs<sup>16</sup>. Elle repousse un peu la

<sup>11</sup> *Ibidem*

<sup>12</sup> *Ibidem*.

<sup>13</sup> Carey, John M, « Los límites a la reelección y representación legislativa ». Mexico : CIDE. 2006, p. 37 ; Türk P., « Le cumul des mandats dans le temps : Quelles limites au renouvellement du mandat et à la rééligibilité des gouvernants », Les Petites Affiches, 31 juillet 2014, n° PA201415208, p. 32.

<sup>14</sup> Boeckelman, Keith A. 1993. « Term Limitation, Responsiveness, & the Public Interest », *Polity*, Vol. 26, n° 2, p. 189-205.

<sup>15</sup> « En rendant les députés perpétuellement rééligibles, ne les a-t-on pas rendus perpétuellement candidats ? » : TARDIEU A., *La révolution à refaire*, tome II : *La profession parlementaire*, 1937, Flammarion, p. 33.

<sup>16</sup> Elhauge, Einer. « Are Term Limits Undemocratic? ». *The University of Chicago Law Review*. 1997. 64(1): 83-201.

politique politicienne à l'arrière-plan, pour concentrer mieux les esprits sur les politiques concrètes. Si le nombre de ses mandats est limité, l'élu adoptera plus volontiers des positions de principe sur des sujets politiquement controversés pour protéger les intérêts des minorités et les droits de l'homme.

22. Lorsque le nombre de mandats est limité, la passation des pouvoirs du député sortant à son successeur est dûment organisée et accompagnée par le parti politique, au lieu de provoquer des conflits<sup>17</sup>.

23. La limitation du nombre de mandats peut être un antidote à la pérennisation des députés et à la concentration du pouvoir; elle peut apporter un remède nécessaire aux inégalités qui défavorisent inéluctablement le candidat nouveau et favorisent le sortant; elle empêche l'establishment politique de se croire irremplaçable. Elle évite aussi que le député s'enferme graduellement dans une culture de proximité excessive du gouvernement, et se coupe des collectivités qu'il représente. Elle l'aide donc à conserver un jugement libre et indépendant.

24. La limitation des mandats a pour effet que le député finit par retourner à la vie extraparlamentaire et diversifie son expérience professionnelle. En ce sens, c'est un test de réalité.

25. Les défenseurs de la limitation font encore valoir qu'elle a un effet de diversification sur le corps législatif en y augmentant la proportion de femmes et de membres des minorités, et en faisant entrer dans le processus politique des représentants plus jeunes aux idées plus nouvelles<sup>18</sup>.

26. Et, ajoutent-ils, la limitation du nombre de mandats restaurerait de multiples façons le respect qu'inspire le Parlement<sup>19</sup>.

### ***b. Arguments contre la limitation du nombre de mandats parlementaires***

27. Nombre d'arguments plaident contre la limitation du nombre de mandats parlementaires. Le plus général est qu'elle serait antidémocratique en restreignant les droits des électeurs, en soustrayant l'élu à la sanction des élections, c'est-à-dire en privant le peuple du droit et de la capacité de demander des comptes aux détenteurs du pouvoir. Dans cette optique, les restrictions touchant la réélection ou la limitation du nombre de mandats affecteraient directement l'un des fondements de la démocratie : la capacité du peuple de choisir librement ses représentants par un vote, sans contrainte<sup>20</sup>.

28. La démocratie représentative implique que les décisions politiques passent par des institutions parce que ces dernières ont la capacité de les prendre dans des conditions plus porteuses, de suivre les procédures établies et de se contrôler les unes les autres — possibilités qui ne se retrouvent toutes dans aucune forme de démocratie directe. Le système est crédible si les institutions sont perçues comme remplissant les missions pour lesquelles elles ont été créées. Les décisions qui se prennent en dehors d'elles érodent cette crédibilité. La limitation du nombre de mandats attaque trois grandes prémisses de la représentation démocratique moderne : 1) la professionnalisation des représentants est une bonne chose et

---

<sup>17</sup> TÜRK P., *op. cit.*

<sup>18</sup> Deanna Wallace, *Legislative Term Limits: Friend or Foe*, 6 *Grove City C. J.L. Pub Pol'y* 81 (2015).

<sup>19</sup> Dan Greenberg, *Term Limits: The Only Way to Clean Up Congress*, [http://thf\\_media.s3.amazonaws.com/1994/pdf/bg994.pdf](http://thf_media.s3.amazonaws.com/1994/pdf/bg994.pdf); Tom Murse, *The Debate over Term Limits for Congress*, <https://www.thoughtco.com/debate-over-term-limits-for-congress-3367505>.

<sup>20</sup> Cf. *U.S. Term Limits, Inc. v. Thornton*, 514 U.S. 779 (1995), p. 831-879 consulté à <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/514/779/> U.S. 779 (1995), p. 831-879, consulté et disponible à <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/514/779/> (Terrasser les efforts des États pour limiter le nombre des réélections possibles des membres du Congrès américain, sachant que les restrictions prévues dans la Constitution à ce sujet défendent un principe fondamental de notre démocratie, à savoir que le peuple choisit qui lui plaît pour le gouverner).

favorise la gouvernance démocratique ; 2) les représentants sont plus à l'écoute des électeurs lorsqu'ils sont plus indépendants de la direction de leur parti politique ; 3) ils se comportent différemment sur le plan politique s'ils ont des perspectives de carrière.

29. La limitation du nombre de mandats fait donc obstacle à la professionnalisation, ce qui exclut automatiquement les parlementaires expérimentés (et efficaces), et diminue chez le député l'envie et le besoin d'améliorer ses compétences sur des questions particulières. Si les parlementaires sont interdits de réélection, le pouvoir législatif risque d'être dominé par des représentants inexpérimentés, ce qui peut faire pencher l'équilibre des pouvoirs en faveur de l'exécutif, même si le chef de l'État, voire les ministres, ne sont pas rééligibles, car l'exécutif peut s'appuyer sur une fonction publique permanente<sup>21</sup>.

30. La limitation du nombre de mandats peut accroître l'influence de la direction des partis. Le parlementaire non rééligible qui souhaite poursuivre sa carrière politique peut chercher une autre façon d'y parvenir, par exemple en s'attirant les faveurs de la direction de son parti afin d'en obtenir un rôle autre qu'un siège au parlement (par exemple dans l'exécutif, ou encore au niveau régional ou local). Cela renforce le pouvoir de l'appareil de parti d'une façon inutile et malsaine.

31. En outre, la limitation du nombre de mandats peut accroître l'influence des groupes de pression et du personnel parlementaire. Un représentant un peu novice sera plus enclin à pallier une information et une culture politique déficientes en s'en remettant davantage aux groupes d'intérêt particuliers et aux lobbyistes<sup>22</sup>, ainsi qu'aux fonctionnaires des services gouvernementaux et à ses propres auxiliaires, ce qui risque de le déresponsabiliser. S'il sait qu'il va perdre son mandat, le député aura conscience qu'il devra ensuite trouver une activité rémunérée. Il pourra donc être tenté de se montrer plus réceptif aux exigences des lobbyistes et des membres de l'exécutif susceptibles de l'employer ou de l'aider à se placer en fin de mandat.

32. Plutôt que de limiter le nombre des mandats, il vaudrait mieux réformer la réglementation du financement des campagnes, surtout pour éliminer les considérables « primes au sortant » dans les élections.

33. Les activités des partis d'opposition au parlement et les efforts de transparence et de publicité accrus dont les parlements démocratiques entourent leurs activités<sup>23</sup>, de même que les primaires de sélection des candidats au sein des partis amortissent les effets de la rééligibilité illimitée des parlementaires. Les électeurs n'éliminent pas toujours le candidat qui a perdu leur soutien et leur confiance ; mais plus ledit candidat est indépendant, plus le scrutin a de chances d'aller dans ce sens. Un grand principe subsidiaire de la démocratie veut en outre que la décision appartienne à la minorité active si la majorité reste passive (ou est trop indolente pour réagir).

### **c. Recherche empirique**

34. Les effets de la limitation du nombre de mandats sur le système politique ont été amplement étudiés ; la plupart des recherches en la matière se concentrent sur le pouvoir législatif plutôt qu'exécutif. Certaines recherches empiriques font ressortir les inconvénients de la limitation. Mais elles ne débouchent pas sur une conclusion nette, car les résultats pointent dans les deux sens. L'étude marquante de John M. Carey montre que la limitation du nombre de mandats ne se traduit pas par une amélioration des politiques, ni n'élimine l'influence des intérêts privés sur le comportement des parlementaires<sup>24</sup>. Une autre étude révèle que le député non rééligible soumet moins de propositions de loi, se montre moins productif en commissions et est plus

---

<sup>21</sup> Commission de Venise, CDL-AD(2012)027rev., paragraphe 71.

<sup>22</sup> <http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/153244000100100404> ; D. Wallace, *op. cit.*

<sup>23</sup> CDL-AD(2012)027rev., paragraphe 63.

<sup>24</sup> Carey, 2006, *op. cit.*, p. 315 et 339-40.

souvent absent lors des votes<sup>25</sup>. Il est moins zélé, adopte une attitude plus opportuniste<sup>26</sup>, et se porte fréquemment candidat à une autre fonction ou pour un autre parti<sup>27</sup>. Une étude de 2017 sur les effets de la limitation du nombre de mandats sur la représentation au sein des organes législatifs des États fédérés des États-Unis n'a relevé aucun signe montrant qu'elle améliorerait la représentation collective<sup>28</sup>. Les élus soumis à cette règle se préoccupent en outre moins des affaires locales, préférant se concentrer sur les questions nationales<sup>29</sup>.

35. Surtout si les partis politiques sont fragiles, comme dans les nouvelles démocraties, l'adoption de règles limitant la sanction électorale peut favoriser la volatilité, ce qui affaiblit l'ancrage des partis dans la société et érode leur légitimité. Cette dynamique peut amorcer un cercle vicieux : la faiblesse des partis, combinée aux possibilités limitées laissées aux électeurs pour demander des comptes à leurs élus par les urnes, affaiblit encore le système des partis dans son ensemble<sup>30</sup>.

36. La recherche empirique confirme clairement que la limitation du nombre de mandats affaiblit le pouvoir législatif devant l'exécutif<sup>31</sup>. Cet effet reste marqué même quand les deux pouvoirs sont assujettis aux mêmes limites. La limitation du nombre de mandats érode le rôle du pouvoir législatif<sup>32</sup> et contribue à un transfert de pouvoir des élus vers des fonctions non électives<sup>33</sup>.

37. Des études font ressortir que la limitation du nombre de mandats ne fait pas entrer au parlement un nombre accru de femmes ou de membres de minorités nationales<sup>34</sup>, ni de représentants plus jeunes, moins riches, moins marqués idéologiquement, ou ayant moins fréquemment déjà embrassé une carrière politique<sup>35</sup>.

<sup>25</sup> Fourinaies, Alexander et Andrew B. Hall. « How Do Electoral Incentives Affect Legislator Behavior? ». Document de travail, 19 mars 2018. Consulté à [http://www.andrewbenjaminhall.com/Fourinaies\\_Hall\\_Electoral\\_Incentives.pdf](http://www.andrewbenjaminhall.com/Fourinaies_Hall_Electoral_Incentives.pdf).

<sup>26</sup> Ferraz, Claudio, et Finan, Frederico. « Electoral Accountability and Corruption: Evidence from the Audits of Local Governments. » *American Economic Review*. 2011, 101 : 1274–311 ; Zamboni, Yves, et Litschig, Stephan. « Audit Risk and Rent Extraction: Evidence from a Randomized Evaluation in Brazil. » Barcelona GSE Working Paper Series. Working paper n° 554. juillet 2016. Consulté à [http://www3.grips.ac.jp/~s-litschig/pdfs/Zamboni\\_and\\_Litschig\\_2016.pdf](http://www3.grips.ac.jp/~s-litschig/pdfs/Zamboni_and_Litschig_2016.pdf).

<sup>27</sup> Klasnja, Marko et Titiunik, Rocío, « The Incumbency Curse: Weak Parties, Term Limits, and Unfulfilled Accountability ». *American Political Science Review*. 2017, 111(1): 129–148, 132.

<sup>28</sup> Olson, Michael et Rogowski, Jon, « Legislative Term Limits, Polarization, and Representation ». Harvard University Working Papers. Consulté à [https://scholar.harvard.edu/files/rogowski/files/ajps\\_nonblind.pdf](https://scholar.harvard.edu/files/rogowski/files/ajps_nonblind.pdf)

<sup>29</sup> Egan, Patrick J., « Term Limits for Municipal Elected Officials: Executive and Legislative Branches ». Étude préparée pour la New York City Charter Revision Commission. Juin 2010. Consulté à <https://as.nyu.edu/content/dam/nyu-as/faculty/documents/egan.municipal.termlimits.2010.pdf>.

<sup>30</sup> Klasnja, Marko et Titiunik, Rocío, *op. cit.*, p. 130.

<sup>31</sup> Kousser, Thad, *Term Limits and Dismantling of State Legislative Professionalism*. New York : Cambridge University Press. 2005; Kurtz, Karl T., Cain, Bruce et Niemi, Richard G., eds. *Institutional Change in American Politics: The Case of Term Limits*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2007; Moncrief, Gary et Thompson, Joel A. « On the Outside Looking In: Lobbyists' Perspectives on the Effects of State Legislative Term Limits » *State Politics and Policy Quarterly* 2001, Vol. 1, 394-411 ; Peery, George et Little, Thomas H. « Leading When the Bell Tolls: Perceptions of Power among Termed and Untermoted Leaders », in *The Test of Time: Coping with Legislative Term Limits*, ed. Rick Farmer, John David Rausch et John C. Green. Lexington, MA : Lexington Books, 2002; Powell, Richard J. « Executive-Legislative Relations » In *Institutional Change in American Politics: The Case of Term Limits*, ed. Karl T. Kurtz, Bruce Cain, et Richard G. Niemi. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2007. John M. Carey, Richard G. Niemi, Lynda W. Powell, et Gary F. Moncrief. « The Effects of Term Limits on State Legislatures: A New Survey of the 50 States » *Legislative Studies Quarterly* 2006, 31(1) : 105-134.

<sup>32</sup> Kousser, *op. cit.*, p. 207.

<sup>33</sup> Powell, *op. cit.*, p. 146.

<sup>34</sup> Carroll, Susan J. et Jenkins, Krista. « Do Term Limits Help Women Get Elected? », *Social Science Quarterly*, 2001 82(1) : 197-201.

<sup>35</sup> Egan, *op. cit.*, avec renvois à Bernstein & Chadha 2002 ; Carey *et al.*, 2006 ; Carroll & Jenkins 2001.

38. Une autre étude a montré qu'aux Philippines, la limitation du nombre de mandats ne semble pas clairement défaire les dynasties politiques, car les élus sortants peuvent se faire remplacer par des membres de la même famille, ou obtenir une autre fonction élective. La question de savoir si ces stratégies enrayent les effets directs de la limitation du nombre de mandats sur la réduction de la durée d'exercice d'une fonction par une même personne ne peut avoir qu'une réponse empirique. L'auteur de l'étude ne perçoit aucun signe d'impact statistiquement significatif de la limitation du nombre de mandats sur l'accaparement du pouvoir par certaines familles. De plus, cette limitation a pour effet que des candidats potentiels de qualité préfèrent ne pas se présenter avant que le titulaire sortant n'ait épuisé ses mandats. Ce qui veut dire que ce dernier jouit d'une sécurité accrue dans ses mandats initiaux. Ces résultats conduisent à penser qu'une réforme politique qui ne s'attaque pas aux sources profondes du pouvoir dynastique risque de ne rien changer aux équilibres politiques<sup>36</sup>. Cette inefficacité de la limitation du nombre de mandats a par exemple été constatée dans la Fédération de Russie (où M. Vladimir Poutine et M. Dmitri Medvedev se sont échangé leurs rôles de président et de premier ministre), et aux États-Unis d'Amérique (où des élus d'États fédérés arrivés en fin de dernier mandat sont passés au Congrès, au Sénat, ou à d'autres charges politiques dans la même orbite électorale).

## **2. Représentants élus au niveau infranational ou local**

39. Les effets de la limitation du nombre de mandats des représentants élus au niveau infranational ou local seraient assez similaires à ceux qu'elle a sur les parlementaires nationaux. Les parallèles entre la gouvernance nationale, infranationale et locale le confirment d'ailleurs : une municipalité présente de nombreux points communs avec un gouvernement parlementaire, et la fonction du maire avec la fonction présidentielle<sup>37</sup>.

40. Les organes locaux traitent toutefois d'affaires différentes. Ils ont moins tendance à lancer des réformes (et devraient ainsi bénéficier d'un consensus solide), et ont moins d'influence sur l'émergence de partis dictatoriaux. Les risques associés à la limitation du nombre de mandats y menacent moins la crédibilité des institutions démocratiques. Dans les collectivités de petite taille, cependant, si les mêmes responsables retrouvent constamment leurs sièges, portés par des configurations stables (claniques), cela peut éroder la crédibilité des institutions locales et le fonctionnement de la gouvernance représentative.

41. Il ne semble pas actuellement que la limitation des mandats municipaux rende les conseillers élus plus attentifs à leurs électeurs<sup>38</sup>. Des études indiqueraient au contraire qu'elle se traduit par un nombre accru de décisions visant le court terme, du fait que l'élu se sent moins responsable devant ses électeurs. Cela peut se produire en cas de décalage des intérêts d'élus qui ne seront plus là pour récolter les bénéfices de leurs choix à long terme, et sont donc tentés de dépenser les crédits publics pour déployer les politiques qui leur tiennent à cœur, ou pour restreindre la marge de manœuvre financière de leurs successeurs<sup>39</sup>. Des recherches donnent en outre à penser que la limitation du nombre de mandats n'aide pas à filtrer les mauvais éléments (que ce soient des membres des organes législatifs ou des personnalités politiques locales), du fait qu'elle réserve le même traitement à tous, bons ou mauvais, et resserre l'horizon temporel de leur action politique<sup>40</sup>.

---

<sup>36</sup> Pablo Querubin, *Political Reform and Elite Persistence: Term Limits and Political Dynasties in the Philippines*, [https://leitner.yale.edu/sites/default/files/files/resources/papers/Querubin\\_Term\\_Limits.pdf](https://leitner.yale.edu/sites/default/files/files/resources/papers/Querubin_Term_Limits.pdf).

<sup>37</sup> Tausanovitch, Chris et Christopher Warshaw, Christopher. « Representation in Municipal Government ». *American Political Science Review*, 2014, 108(3), 605-641, 26.

<sup>38</sup> Tausanovich et Warshaw, *op. cit.*, p. 24-5.

<sup>39</sup> Donovan, Colleen. « Direct democracy, term limits, and fiscal decisions in US Municipalities ». Job Market Paper. November 2009, p. 4. Consulté à [https://www.ocf.berkeley.edu/~colleend/DonovanJM\\_Nov6.pdf](https://www.ocf.berkeley.edu/~colleend/DonovanJM_Nov6.pdf); voir aussi Timothy Besley et Anne Case, « Does electoral accountability affect economic policy choices? evidence from gubernatorial term limits », *The Quarterly Journal of Economics*, 110(3) : 769–798, 1995.

<sup>40</sup> Donovan, *op. cit.*

### **3. Fonctions électives des exécutifs infranationaux et locaux**

42. Les fonctions exécutives appellent un examen distinct de celui des fonctions législatives de représentation. Les présidents de région ou gouverneurs<sup>41</sup> peuvent être élus soit au scrutin direct, soit indirectement par des conseils infranationaux (la présente analyse ne porte pas sur les gouverneurs nommés par l'exécutif). Il en va de même des maires, qui peuvent être élus au scrutin direct ou indirectement par les conseillers municipaux.

43. Lorsque le gouverneur, le président de région ou le maire est élu au suffrage direct, il y a un risque pour que le titulaire de la fonction use de ses privilèges pour distordre la concurrence électorale et l'égalité des chances entre les candidats. On peut répondre à cela que les conseils régionaux et municipaux peuvent tout de même constituer un contrepoids efficace aux gouverneurs et maires élus au scrutin direct. Il est encore possible de faire valoir que les gouverneurs et maires rééligibles sans limite sont plus enclins à faire preuve de responsabilité à l'égard de leurs électeurs, qu'ils accumulent de l'expérience, et ainsi gagnent en compétence. Enfin, il peut se révéler difficile de trouver des candidats de qualité dans de petites collectivités.

44. Le gouverneur, le président de région ou le maire élu par un conseil infranational ou municipal rend des comptes à ce dernier, ce qui amoindrit considérablement le risque de concentration des pouvoirs ou de manipulation de l'égalité des chances électorales.

45. Selon une étude consacrée aux gouverneurs des États fédérés des États-Unis d'Amérique, la comparaison entre l'action des gouverneurs rééligibles et celle des gouverneurs ayant épuisé leurs mandats fait ressortir, à durée de mandat égale, un effet de responsabilisation : les premiers sont plus enclins à déployer d'énergiques efforts au nom de leurs électeurs. Pour une même limite du nombre de mandats, la comparaison de l'activité des gouverneurs à des étapes différentes de leur cursus fait ressortir des écarts de compétence : les gouverneurs en dernier mandat sont en général plus compétents parce qu'ils ont passé avec succès l'épreuve de la réélection et parce qu'ils ont accumulé de l'expérience dans leurs fonctions. La croissance économique est plus rapide, les impôts, les dépenses et le service de la dette sont plus bas lorsque le gouverneur est rééligible que lorsqu'il ne l'est pas (responsabilité), ainsi que lorsqu'il a été réélu plutôt que s'il en est à son premier mandat (compétence), toutes choses étant égales par ailleurs<sup>42</sup>.

---

<sup>41</sup> Présidents de communauté autonome, de province et assimilés.

<sup>42</sup> Alt, James, Bueno de Mesquita, Ethan, Rose, Shanna, « Disentangling accountability and competence in elections: evidence from US. term limits ». Consulté à [https://dash.harvard.edu/bitstream/handle/1/9639960/alt\\_disentangling.pdf?sequence=1](https://dash.harvard.edu/bitstream/handle/1/9639960/alt_disentangling.pdf?sequence=1)

#### **4. Position de la Commission de Venise**

46. La Commission de Venise estime qu'il convient d'examiner les restrictions du droit de participation à la vie politique sous des jours multiples : valeurs constitutionnelles, traditions politiques, contexte social, histoire propre du pays, concentration du pouvoir dans le système politique, évolution politique et sociale générale, par exemple. Les démocraties diffèrent énormément les unes des autres par l'équilibre des pouvoirs, les comptes que doit rendre le gouvernement de son action ou sa réactivité : tout ce qui pourrait affecter notablement les rapports entre les électeurs et leurs représentants, telle la limitation du nombre de mandats, mérite une analyse très soignée. Et il faut également s'interroger sur ce qui peut rehausser la crédibilité des institutions démocratiques.

47. La Commission a analysé la documentation comparative, et examiné les nombreux arguments pour ou contre la limitation du nombre de mandats parlementaires et les résultats de la recherche empirique. Elle juge que dans son principe, la limitation du nombre de mandats parlementaires ne constitue pas une atteinte arbitraire ou disproportionnée à la liberté de participation du peuple à la vie publique et politique. Elle ne constitue pas non plus en soi une restriction arbitraire ou disproportionnée du droit d'être élu.

48. La Commission est déjà arrivée à la ferme conclusion qu'en régime présidentiel, la limitation du nombre de mandats présidentiels devrait être considérée comme nécessaire à la préservation du système démocratique<sup>43</sup>. Le régime présidentiel donne en effet au président sortant un avantage excessif lorsqu'il se représente devant les électeurs ; la limitation du nombre de mandats vise à empêcher le titulaire de la fonction de profiter de sa position pour se maintenir au pouvoir, et à mettre tous les candidats sur un pied d'égalité. Ces arguments ont encore plus de force en cas de réélection immédiate.

49. Dans un système parlementaire, le nombre de mandats du chef de l'État est en général plafonné, même si ce rôle est le plus souvent honorifique, pour éviter l'accaparement du pouvoir et l'affaiblissement de la fonction de premier ministre ; mais le nombre de mandats du premier ministre ne l'est pas, du moins dans les 63 pays étudiés, la survie du gouvernement étant remise en jeu à chaque législature, et le premier ministre ayant besoin, au-delà des procédures d'élection internes ou des primaires au sein du parti, que le parlement lui renouvelle sa confiance.

50. Contrairement au président, le parlementaire exerce un mandat représentatif au sein d'un organe collégial. Il n'est donc pas nécessaire de limiter le nombre de mandats parlementaires pour faire échec à un phénomène comparable à l'exercice illimité du pouvoir exécutif. Dans un organe représentatif collectif, la possibilité de réélection ne se traduit pas par une prime comparable au sortant.

51. Il est exact que la prévention du cumul des mandats parlementaires dans le temps peut pallier les inégalités qui affectent inévitablement les nouveaux arrivants et favorisent les candidats sortants, et empêcher l'establishment politique de se sentir irremplaçable ; elle peut aussi faire obstacle à la concentration du pouvoir sur un petit nombre de professionnels de la politique, et inciter les élus à mieux représenter leurs électeurs et à être plus à leur écoute.

52. Cela dit, la limitation du nombre de mandats affaiblit le pouvoir législatif devant l'exécutif et réduit son rôle, même lorsqu'elle affecte les deux dans la même mesure.

53. La limitation du nombre de mandats peut augmenter l'influence de la direction du parti politique. Le député dépend inévitablement de cette dernière, et se préoccupera moins de la population qu'il représente si, en plus de sélectionner les candidats, elle doit leur trouver une place en fin de mandat. Le parti domine alors toutes les décisions politiques. L'administration est un pan important de la démocratie, mais elle ne doit que compléter la représentation politique (et non pas se substituer à elle). Or un appareil de parti fort devient une administration bureaucratique. Pour prévenir ce phénomène, il importe de garantir l'indépendance des élus.

---

<sup>43</sup> Commission de Venise, Rapport sur les limitations de mandat — Partie I — Présidents (CDL-AD(2018)010), paragraphes 123 et 124.

La réalité parlementaire pousse les députés à se regrouper, ce qui devrait suffire à préserver l'existence des partis en conditions normales. La limitation du nombre de mandats des élus fermement décidés à poursuivre leur itinéraire politique réduit considérablement leur indépendance.

54. Enfin, la limitation du nombre de mandats accroît l'influence des groupes de pression et du personnel parlementaire ; cela contribue à un transfert de pouvoir des représentants élus vers des acteurs non élus, ce qui érode la capacité des électeurs de demander des comptes à leurs représentants.

55. Tout cela amène la Commission de Venise à déconseiller de limiter le nombre des mandats parlementaires ; elle n'en reconnaît pas moins qu'il appartient à chaque système constitutionnel ou juridique de décider de l'opportunité de le faire ou non, en fonction de la situation et de la volonté du peuple.

56. La Commission estime également que, pour les raisons indiquées ci-dessus, s'il est envisagé de limiter le nombre des mandats au sein d'un organe législatif, la limite devrait être moins stricte que pour l'exécutif.

57. Au vu de la rareté de cette pratique (voir paragraphes 5, 6 et 7), il serait souhaitable d'autoriser au moins deux mandats consécutifs. Cela semble pallier les effets indésirables de la limitation évoqués plus haut, tout en préservant en particulier la nécessité pour l'élu de rendre des comptes à ses électeurs. Cela respecterait mieux aussi l'impératif de proportionnalité de l'atteinte aux droits de voter et d'être élu.

58. La Commission estime que l'impératif de continuité de fonctionnement d'une démocratie demande que les modalités d'application de la règle assurent le renouvellement graduel de l'organe législatif. L'échelonnement des départs amortirait aussi le gain d'influence des lobbyistes et du personnel parlementaire consécutif à l'arrivée simultanée d'un nombre excessif de parlementaires inexpérimentés.

59. La Commission arrive aux mêmes conclusions en ce qui concerne les représentants élus au niveau infranational et local : tout comme les parlementaires nationaux, ils sont investis d'un mandat de représentation, au sein d'un organe collégial.

60. En revanche, le statut d'un président de région, d'un gouverneur ou d'un maire élu au scrutin direct serait plutôt comparable à celui du président en régime présidentiel : le titulaire de la fonction pourrait abuser des avantages que lui confère sa position pour distordre la compétition électorale et l'égalité des chances de tous les candidats, et concentrer excessivement le pouvoir entre ses mains. Ces risques l'emportent sur les avantages de l'incitation à la responsabilité et à la compétence. Le contrôle exercé par le conseil infranational ou municipal sur les pouvoirs de l'élu pourrait ne pas suffire. C'est pourquoi la limitation du nombre des mandats électifs se justifierait mieux au sein d'un exécutif infranational ou local. Le droit comparé confirme cette conclusion.

61. Le cas des gouverneurs, des présidents de région et des maires élus au scrutin indirect par des conseils infranationaux ou municipaux est différent, et se rapproche plus de celui du premier ministre en régime parlementaire. Le titulaire de l'une de ces fonctions rend des comptes à l'organe représentatif qui l'a élu et a besoin qu'il lui renouvelle sa confiance. La menace d'accaparement des pouvoirs et de manipulation de l'égalité des chances électorales est bien moindre. C'est pourquoi la Commission juge qu'il ne paraît pas justifié de limiter le nombre de mandats dans ce cas<sup>44</sup>.

---

<sup>44</sup> On retrouve la même distinction à propos de la révocation : pour le maire, sa possibilité est en général directement liée à l'élection au scrutin direct ; s'il est élu au scrutin indirect, préférence est donnée à la motion de censure, un dispositif plus proche de la logique du système représentatif, qui permet au conseil municipal de voter la révocation anticipée.

## **VI. Quelle est la meilleure manière de modifier la limitation du nombre de mandats dans un État constitutionnel ?**

62. Dans un rapport de 2018, la Commission estimait que la modification de la limitation du nombre de mandats présidentiels impose une révision de la constitution. Toute modification du système politique qui affecte l'équilibre des pouvoirs entre l'exécutif et le législatif et la capacité du peuple à demander des comptes à ses représentants devrait passer par la procédure normale de révision fixée dans la constitution<sup>45</sup>. La mise en place ou l'abandon d'une limite du nombre de mandats influant sur les conditions d'exercice du mandat représentatif, seul le peuple, dans l'exercice de sa souveraineté, peut modifier la teneur de la délégation qu'il consent à ses représentants parlementaires : les règles de limitation du nombre de mandats devraient donc figurer dans la constitution.

63. Il ne devrait pas être recouru au référendum pour contourner la procédure régulière de révision de la constitution.

64. Pour les autorités infranationales, les règles devraient s'insérer au même niveau que l'institution de la collectivité dans la loi : ce pourrait être la constitution ou un statut d'autonomie, voire la législation nationale ou régionale.

65. Au niveau local, il doit s'agir d'un texte législatif national ou régional, selon les règles de chaque pays en matière d'autonomie locale.

## **VII. Conclusion**

66. Exercer une fonction au sein d'une quelconque institution gouvernementale n'est pas un droit de l'homme absolu. Le droit de voter et d'être élu et le droit de participation à la vie politique ne sont pas absolus. Le droit général de participation à l'exercice de la puissance publique se fonde sur des règles fixées dans la loi, qui encadre aussi l'exercice du droit de voter et d'être élu, compte dûment tenu des normes internationales. Ce qui distingue la démocratie représentative (c'est-à-dire institutionnelle) de la démocratie directe est que seuls peuvent occuper des fonctions ceux qui ont la confiance du peuple (témoignée par une procédure établie). Les restrictions qu'imposent les traités internationaux et les constitutions nationales au droit de voter et d'être élu peuvent varier dans leur portée et leurs buts. Elles doivent être prévues par la loi, raisonnables et objectives. La capacité des électeurs de participer à des élections libres est toujours restreinte par les règles d'éligibilité et de dépôt de candidature ou de nomination. Les exigences les plus courantes concernent la nationalité et l'âge, mais il peut y en avoir d'autres.

67. En général, par conséquent, une restriction des droits (de l'homme) de participer à la vie politique et de se porter candidat à des élections est admissible dans une démocratie constitutionnelle dès lors qu'elle est justifiée et nécessaire.

68. La Commission de Venise a étudié les nombreux arguments pour et contre la limitation du nombre de mandats parlementaires. Elle considère que cette limitation ne constitue pas en soi une atteinte arbitraire ou disproportionnée au droit de voter et de participer à la vie publique. Elle ne constitue pas non plus une restriction arbitraire ou disproportionnée du droit d'être élu.

69. La Commission souligne toutefois que le parlementaire, contrairement au président, exerce un mandat représentatif et fait partie d'un organe collégial. Il n'est donc pas nécessaire de limiter le nombre de ses mandats dans le but de faire échec à un phénomène équivalent à l'exercice illimité du pouvoir exécutif. Des études universitaires confirment l'idée que la limitation du nombre de mandats parlementaires peut avoir pour effets bénéfiques de prévenir la concentration du pouvoir sur un petit nombre de professionnels de la politique et d'encourager une représentation

---

<sup>45</sup> La Cour suprême des États-Unis d'Amérique a également été d'avis que la limitation du cumul de mandats parlementaires dans le temps constituerait un changement si fondamental du cadre constitutionnel qu'elle imposerait une révision de la Constitution dûment adoptée selon les procédures fixées dans cette dernière : *U.S. Term Limits, Inc. v. Thornton*, 514 U.S. 779 (1995), 781. Consulté à <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/514/779/>

plus fidèle et une meilleure réactivité des élus envers leurs électeurs. Mais elle affaiblit le pouvoir législatif devant l'exécutif, et réduit son rôle, même si le nombre de mandats est assujéti aux mêmes limites dans les deux pouvoirs. Elle peut aussi accroître l'influence de la direction des partis, des groupes de pression et du personnel parlementaire, ce qui contribue à un transfert de pouvoir des représentants élus vers des acteurs non élus, et risque ainsi d'empêcher les électeurs de demander des comptes à leurs représentants.

70. Tout cela amène la Commission de Venise à déconseiller de limiter le nombre des mandats parlementaires ; elle n'en reconnaît pas moins que la décision doit être pesée au sein de chaque système constitutionnel ou juridique, en fonction de la volonté du peuple et des particularités de la situation. Elle n'en estime pas moins que si cette limitation doit être introduite dans un organe législatif, les règles devraient être moins strictes que pour un organe exécutif.

71. Si une limite doit être introduite, il faudrait qu'elle soit d'au moins deux mandats consécutifs. Cela semble pallier raisonnablement les effets indésirables de la limitation évoqués ci-dessus, tout en préservant en particulier la nécessité pour l'élu de rendre des comptes à ses électeurs. Cela respecte mieux aussi l'impératif de proportionnalité de l'atteinte aux droits de voter et d'être élu. Les limites devraient s'appliquer d'une façon qui assure le renouvellement graduel du corps législatif, dans un souci de continuité.

72. La Commission est arrivée à la même conclusion en ce qui concerne les représentants élus au niveau infranational et local.

73. La limitation du nombre de mandats aux fonctions électives d'un exécutif infranational ou local paraît se justifier mieux en cas d'élection au suffrage direct, dans la mesure où cette situation se rapproche davantage de celle d'un président. En revanche, une fonction exécutive à laquelle le candidat est élu par un conseil infranational ou municipal ressemble plutôt au cas du premier ministre en régime parlementaire. C'est pourquoi la Commission juge qu'il ne paraît alors pas justifié de limiter le nombre de ces mandats.

74. Si une limitation du nombre de mandats parlementaires nationaux est adoptée, elle devrait être inscrite dans la constitution. En général, la voie régulière d'adjonction ou de modification d'une telle limitation devrait donc passer par la procédure normale applicable à toute révision de la constitution, qu'il ne devrait pas être possible de contourner par un référendum.

75. Pour les autorités infranationales, les normes devraient s'insérer au même niveau que l'institution de la collectivité dans la loi : ce pourrait être la constitution, le statut d'autonomie, voire la législation nationale ou régionale. Au niveau local, ce devrait être dans la législation nationale ou régionale, en fonction des règles de chaque pays en matière d'autonomie locale.