



Doc. 13282

05 juillet 2013

La démocratie et la limitation de mandats

Rapport d'information¹

Commission des questions politiques et de la démocratie

Rapporteur: M. Mike HANCOCK, Royaume-Uni, Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe

Résumé

Ce rapport s'appuie sur une étude concernant «La démocratie, la limitation des mandats et l'incompatibilité de fonctions politiques» élaborée par la Commission de Venise à la demande de la commission des questions politiques et de la démocratie.

La commission estime que cette étude est une source précieuse d'informations sur les dispositions constitutionnelles et légales concernant les restrictions du nombre des mandats présidentiels en Europe et dans certains autres pays.

Elle recommande cette étude aux délégations nationales, observatrices et partenaires pour la démocratie auprès de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, ainsi qu'à leurs parlements respectifs, afin que cela leur donne matière à réflexion pour leurs activités destinées à améliorer la démocratie.

Toutefois, compte tenu de la diversité des configurations constitutionnelles et législatives dans toute l'Europe, le rapport conclut qu'il ne serait pas approprié de soumettre un projet de résolution sur ce sujet.

1. Renvoi en commission: [Doc. 11863](#), Renvoi 3596 du 28 septembre 2009. Rapport d'information approuvé par la commission le 25 avril 2013.



Sommaire	Page
1. Introduction	2
2. Vue d'ensemble du rapport de la Commission de Venise	2
3. Conclusions	3

1. Introduction

1. Une proposition intitulée «La démocratie et la limitation de mandats» avait été déposée par M. João Bosco Mota Amaral en avril 2009. Cette proposition mettait en lumière des cas où des leaders politiques élus, au pouvoir, cherchaient à abroger, par référendum, les dispositions constitutionnelles imposant la limitation du nombre de mandats qu'une personne peut exercer à une haute fonction exécutive.

2. Selon les signataires de la proposition:

«La limitation des mandats pour les plus hautes fonctions, soit présidentielles soit gouvernementales, est un mécanisme efficace contre la concentration du pouvoir dans les mains d'une seule personne et de son groupe ou parti politique, et devrait donc être considérée comme une garantie pour la démocratie.

L'abolition de toute disposition constitutionnelle en ce sens devrait être considérée comme une menace pour la démocratie, absolument opposée aux principes et valeurs du Conseil de l'Europe.

L'Assemblée doit débattre de ce sujet et prendre des mesures adéquates afin de prévenir cette sorte d'atteinte à la démocratie – qui est en train de se répandre dans les pays Tiers Monde – dans les pays membres du Conseil de l'Europe.»

3. La commission des questions politiques et de la démocratie, saisie de cette proposition, avait nommé rapporteur M. Hendrik Daems (Belgique, ADLE) en octobre 2009. Ce faisant, la commission avait pris acte de l'intention du rapporteur d'aller au-delà du champ d'application étroit prévu par la proposition, à savoir la limitation des mandats consécutifs des titulaires des plus hautes fonctions de l'exécutif, pour s'intéresser aussi à toute limitation analogue concernant les élus à différents niveaux, ainsi qu'à la limitation de la possibilité de cumuler des mandats à différents niveaux de pouvoir.

4. En novembre 2010, M. Daems a quitté l'Assemblée. J'ai été nommé nouveau rapporteur en janvier 2011. En octobre 2011, la commission a procédé à un échange de vues préliminaire sur cette question et elle s'est accordée à reconnaître qu'il fallait consulter à ce sujet la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise).

5. En décembre 2012, la Commission de Venise a adopté un rapport sur «La démocratie, la limitation des mandats et l'incompatibilité de fonctions politiques»². En mars 2013, la commission des questions politiques et de la démocratie a entendu un exposé oral des principales conclusions du rapport par M. Thomas Markert, secrétaire de la Commission de Venise, et elle a réfléchi à la possibilité de présenter un rapport d'information.

2. Vue d'ensemble du rapport de la Commission de Venise

6. Le rapport adopté par la Commission de Venise contient des généralités concernant la démocratie et la représentation (partie II) et un rappel théorique sur la limitation des mandats et le droit à la réélection des titulaires de fonctions politiques (partie III). Il retrace aussi l'historique de la limitation des mandats (partie IV).

7. La partie V du rapport donne un aperçu comparatif des aspects constitutionnels et légaux de la limitation des mandats présidentiels dans un certain nombre d'Etats membres du Conseil de l'Europe ainsi que dans certains Etats non européens (par exemple, Brésil, Israël, Corée, Mexique, Etats-Unis, etc.). La partie VI mentionne les principaux arguments pour ou contre la limitation des mandats des titulaires de fonctions politiques.

8. Les parties VII à IX traitent de différents aspects de la limitation de la possibilité de cumuler plusieurs mandats en occupant différentes fonctions politiques. Il est fait référence aux dispositions constitutionnelles et légales d'un certain nombre de pays.

2. Document CLD-AD(2012)027rev, Etude n° 646/2011: [www.venice.coe.int/WebForms/documents/?pdf=CDL-AD\(2012\)027rev-f](http://www.venice.coe.int/WebForms/documents/?pdf=CDL-AD(2012)027rev-f).

9. Enfin, la partie X s'efforce de résumer la diversité des situations dans toute l'Europe et de tirer quelques conclusions des données recueillies. Elle précise (au paragraphe 119) que «[c]onsidéré à travers le prisme des normes constitutionnelles de la plupart des Etats membres du Conseil de l'Europe, le mandat de Président de l'Etat est étroitement lié au droit d'être élu pour deux mandats consécutifs seulement».

10. Le rapport conclut ensuite (même paragraphe 119) que «[t]outefois, en ce qui concerne la fonction de député, la situation est bien différente car, dans les Etats 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».

11. En ce qui concerne l'incompatibilité de fonctions politiques, le rapport constate aussi que la pratique constitutionnelle est assez variée (paragraphe 120).

12. De manière générale, le rapport conclut (paragraphe 122) que «[l]a limitation des mandats vise à renforcer la démocratie, tout comme l'incompatibilité entre les fonctions politiques».

13. Cette conclusion doit cependant être lue en combinaison avec l'observation (au paragraphe 117) selon laquelle «[l]es effets des principes de limitation des mandats et d'incompatibilité des fonctions politiques dans un pays donné varient fortement non seulement selon son cadre constitutionnel et législatif, mais surtout en fonction de son modèle de séparation des pouvoirs».

3. Conclusions

14. La commission des questions politiques et de la démocratie estime que l'étude comparative élaborée par la Commission de Venise est une source précieuse d'informations sur les dispositions constitutionnelles et légales concernant les restrictions du nombre des mandats présidentiels en Europe et dans certains autres pays.

15. En conséquence, elle recommande cette étude aux délégations nationales, observatrices et partenaires pour la démocratie auprès de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, ainsi qu'à leurs parlements respectifs, afin que cela leur donne matière à réflexion pour leurs activités destinées à améliorer la démocratie.

16. En même temps, la commission n'estime pas opportun de présenter à l'Assemblée, à ce stade, un projet de résolution à ce sujet. En effet, l'étude indique clairement qu'il n'existe, dans les domaines concernés, aucun exemple de meilleures pratiques qui soit applicable à tous les Etats membres du Conseil de l'Europe. Des discussions supplémentaires sont nécessaires pour déterminer dans quelle mesure des normes communes seraient possibles, réalisables et utiles.

17. Dans ces conditions, et compte tenu aussi de la diversité des configurations constitutionnelles et législatives dans toute l'Europe, une résolution de l'Assemblée destinée à s'appliquer à tous ne semble guère avoir la moindre utilité concrète.

18. En outre, la commission estime qu'il y a lieu d'analyser attentivement les tendances récentes à la limitation du nombre des mandats des parlementaires dans un certain nombre d'Etats membres du Conseil de l'Europe. Les débats réguliers de l'Assemblée sur l'état de la démocratie en Europe pourraient offrir un cadre approprié pour cela.

19. La commission remercie la Commission de Venise de sa précieuse contribution et envisage de poursuivre sa coopération avec elle.