

La valeur conditionnelle des décisions collégiales étatiques

Clotaire MOULOUNGUI

Maître de conférences hors classe, Université du Littoral Côte d'Opale, Dunkerque, France,
clotaire_cm@yahoo.fr

Résumé : Le pouvoir et la puissance ne s'illustrent pas uniquement par la possession de richesses matérielles. Il peut en effet également s'agir de la possibilité d'imposer ou d'interdire aux individus et aux firmes (petites ou grandes) certains faits et actes. C'est une prérogative dont dispose l'État, ainsi que ses composantes nationales et locales. Une prérogative qui est mise en œuvre par l'intermédiaire de décideurs publics (des ministres, des élus ou des administrateurs). Mais les décisions collégiales sont souvent subordonnées à la réunion d'un quorum. Celui-ci peut alors être compromis par l'absentéisme de quelques-uns des membres de l'institution concernée. Or l'idéal serait, sinon l'unanimité, au moins une large majorité. La délibération néanmoins adoptée alors qu'il n'y avait pas de quorum est annulable. La question de la légitimité des décisions se pose par ailleurs lorsque le décideur c'est le peuple lui-même, à l'occasion d'une consultation électorale. Les personnes élues paraissent insuffisamment représentatives et leurs décisions peu légitimes.

Mots-clés : Décideurs publics ; majorité ; unanimité ; administrateurs ; électeurs ; quorum ; délibération ; annulation ; légitimité ; bénévolat

Abstract : Power and might are not only illustrated by the possession of material wealth. It may in fact also be the possibility of imposing or prohibiting individuals and firms (small or large) from certain facts and acts. This is a prerogative enjoyed by the State, as well as its national and local components. A prerogative which is implemented through public decision-makers (ministers, elected officials or administrators). But collegial decisions are often subject to the meeting of a quorum. This can then be compromised by the absenteeism of some of the members of the institution concerned. However, the ideal would be, if not unanimity, at least a large majority. The deliberation nevertheless adopted when there was no quorum is voidable. The question of the legitimacy of decisions also arises when the decision-maker is the people themselves, during an electoral consultation. The elected people appear insufficiently representative, and their decisions not very legitimate.

Keywords : Public decision-makers; majority ; unanimity; administrators; voters; quorum; deliberation; cancelation ; legitimacy; volunteering.

Classification JEL : Y

1. Introduction

1.1. La soumission des services publics au droit positif.

Dans un État de droit, toutes les personnes physiques et morales, y compris l'État, fonctionnent en se soumettant aux règles de droit¹. Les services publics agissent par conséquent conformément à des règles. Les administrés, qu'ils soient des personnes physiques ou des personnes morales, peuvent contester le texte que l'on entend leur appliquer. L'annulation de ce texte (un décret ou un arrêté), et donc sa sortie de l'ordonnancement juridique, est envisageable en le demandant au juge administratif (selon le cas le tribunal administratif, ou bien le Conseil d'État). Si le texte litigieux est une loi, c'est alors au Conseil constitutionnel qu'il reviendra de l'écarter pour défaut de conformité à la Constitution. Grâce à la QPC (la question prioritaire de constitutionnalité), toutes les lois (nouvelles ou anciennes) pourraient être remises en cause. L'administration (le pouvoir exécutif) détecte ou admet volontiers sa propre erreur juridique, de sorte qu'il lui arrive, sans attendre l'intervention du juge, de procéder au retrait de son décret ou de son arrêté qui ne respecterait pas les textes de valeur juridique supérieure.

1.2. Les trois compétences limitatives du pouvoir (de décision) de toute autorité publique.

La compétence des autorités administratives ou même ministérielle se subdivise en trois volets (matériel, territorial, temporel). La première subdivision comprend la compétence matérielle, en vertu de laquelle, seules certaines matières peuvent être traitées par l'autorité en question. Cette compétence qui concerne les domaines possibles d'action peut être générale (et donc plutôt large), ou au contraire se limiter à quelques sujets (voire à un seul). Ensuite, il y a la compétence territoriale (ou géographique). Car, si quelques autorités prennent valablement des décisions pour tout le territoire de la République, d'autres n'ont le droit d'œuvrer que dans le cadre de la région, du département, ou de la commune, par exemple. Enfin, il y a la compétence temporelle, laquelle mériterait probablement plutôt l'appellation de compétence temporaire. Cela veut dire que le pouvoir reçu a une durée ; ce qui suppose un début et une fin. Bien souvent, le texte qui confère la compétence indique sa date d'effet ; sinon, l'entrée en vigueur court de la publication (affichage, insertion dans un journal spécialisé, etc.). Peut-être pourrait-on rajouter la compétence psychosociologique : la passation des pouvoirs. Celle-ci inscrit la personne nommée ou élue dans une lignée ; c'est une sorte de légitimité lignagère continuée dans le temps².

1.3. Les moyens juridiques, matériels et humains utiles à l'Administration.

En pratique, un service public a besoin de moyens divers pour fonctionner et rendre les services pour lesquels il aura été institué. Ces moyens sont matériels, financiers, humains, et juridiques. Le dernier de ceux-ci (le droit) se révèle le moins coûteux, au moins en apparence : il consiste en la prise de décisions unilatérales qui octroient des droits ou limitent la jouissance de droits (déjà acquis). En vérité, les décisions ainsi adoptées sont souvent collégiales. Comme collectifs bien connus, l'on citera : le Conseil des ministres ; les assemblées générales ; les conseils d'administration ; les comités ; les commissions ; etc. D'ailleurs, même quand l'auteur (le décideur) est solitaire, il peut, et même doit, néanmoins rechercher préalablement l'avis d'une instance (un comité, une commission, un conseil, etc.). Et l'avis alors reçu n'est pas toujours simplement consultatif (c'est-à-dire facultatif)³. La France compte des centaines d'organismes chargés de décider, ou chargés de conseiller des décideurs. Mais puisque plusieurs individus sont espérés dans de pareilles instances, il arrive qu'il y ait des absents plus ou moins nombreux.

¹ Marie-Christine DE MONTECLER, Des députés veulent recentrer et encadrer l'état d'urgence, *AJDA* 2016. 2352.

² Jacques VIGUIER, Gestes et mots symbolique de la passation des pouvoirs présidentiels, *LPA* 9 juin 1995, n° PA199506901, p. 4.

³ Le décideur est parfois tenu de solliciter un avis (avis obligatoire), et quelquefois de s'y conformer (avis conforme).

1.4. L'adoption des décisions des personnes morales par des personnes physiques.

Une personne majeure et saine d'esprit peut en général librement s'obliger. Elle engage alors souvent sa personne ou son patrimoine sans formalité particulière, préalable ou postérieure. C'est le principe de l'autonomie de la volonté. Toutefois, à celle-ci doivent parfois s'adjoindre une ou plusieurs autres volontés lorsqu'il est question de décider pour autrui ; autrement dit en faveur d'une autre personne. D'un autre côté, les décisions d'une personne morale résultent en principe de la délibération de plusieurs personnes physiques qui en sont les représentants. La rencontre physique entre ces individus s'appelle, selon le cas : une réunion ; un conseil d'administration ; une assemblée générale ; un conclave ; etc. Ces représentants portent divers noms tels que : gérants, administrateurs, associés, sociétaires, syndicalistes. Cela étant, la discussion projetée et la décision espérée n'existeront valablement que si le nombre d'individus exigé par le texte applicable a été atteint. C'est l'épineuse question du quorum. Si, à cause de membres absentéistes le seuil n'est pas franchi, il faut alors se résoudre à planifier une autre rencontre.

1.5. L'ajournement de délibérations et la fragilisation de décisions en cas d'absentéisme.

En cas d'absentéisme excessif, les délibérations et les votes seront donc différés, ajournés, reportés (Section 1). Par ailleurs, les votes visent quelquefois à l'élection de candidats ; sous leurs noms propres (scrutin uninominal) ou sous une bannière collective (scrutin de listes). On rencontre des élections en matière professionnelle (représentants de salariés, membres d'un ordre professionnel, etc.) et en matière politique (conseillers municipaux, régionaux, députés, président de la République). Dans ces divers cas, il n'y a pas forcément application d'un quorum. Le scrutin prévu aura donc lieu malgré l'absentéisme (l'abstentionnisme) de nombreux membres du corps électoral. Néanmoins, des contestations s'élèvent quelquefois, pour dénier la légitimité des élus provenant de ce corps électoral si absentéiste, abstentionniste (Section 2).

2. Le défaut de légalité des décisions sans quorum - La diversité de quorums en droit public et en droit privé

Les instances collégiales au sein desquelles les décisions dépendent d'un quorum sont très nombreuses. En principe, un texte spécifique se charge de le définir chaque fois. À défaut, la jurisprudence vient à la rescousse de la réglementation défailante. À ce sujet, la juridiction administrative (Conseil d'État) se montre bien souvent plus intrépide que la juridiction judiciaire¹. Il est vrai que cette dernière s'occupe de personnes morales de droit privé, lesquelles sont en grande partie juridiquement fondées sur des statuts et des règlements intérieurs. Or, nul besoin d'interpréter ces textes d'origine privée s'ils sont clairs. À l'inverse, la juridiction administrative s'est (progressivement) donné pour rôle de dégager les règles applicables aux personnes publiques. Car celles-ci n'ont pas à fonctionner suivant les principes du Code civil². Cela étant, à la grande diversité des organismes collégiaux étatiques répond une diversité des quorums applicables (A.). Ceux applicables au Parlement ne manque pas en outre de présenter des singularités (B.).

2.1. La diversité de quorums dans les instances publiques

– **Des quorums proches entre eux, à défaut de quorum textuel de droit commun.** D'après un professeur, « la question [du quorum] est loin d'être théorique, un regard sur la jurisprudence en donne une idée immédiate. Fréquents sont les arrêts ont sanctionnés la méconnaissance de ces

¹ « La Cour de cassation n'est pas toujours aussi prompte à pallier les imperfections de la loi par le recours aux travaux parlementaires et peut même, dans d'autres occasions où la bonne administration de la justice n'est pas en cause, se réfugier derrière la lettre de la loi, parfois bien commode » (Jean-Baptiste THIERRY, La raison de la loi est la raison du plus fort [obs. sur CASS. CRIM., n° 21-82.237], AJ pénal 2022. 273).

² Bertrand FAURE, Les deux conceptions de la démocratie administrative, RFDA 2013. 709).

règles de quorum »¹. Malgré le pouvoir normatif subsidiaire et contestable de la jurisprudence, les planchers de présence et donc les plafonds d'absences (à ne pas dépasser pour qu'existe la décision collégiale voulue) proviennent essentiellement de textes. Chaque hypothèse dispose même de son propre texte. Autrement dit, même si les quorums rencontrés ici et là retiennent des chiffres comparables d'absentéistes (et donc de présents), il manque un texte général constitutif d'un droit commun.

– **La justification de l'exigence d'un quorum dans les services publics.** Dans les organismes publics (consultatifs ou décisionnels), il est souvent prévu un quorum obligeant à ne point délibérer si les absents sont trop nombreux. Il serait fastidieux et sans intérêt de les passer en revue. Néanmoins, quelques-uns sont ici retenus, pour illustrer l'exigence de quorum, et les cas où l'absentéisme doit être considéré comme étant excessif, on retiendra que l'introduction de cette règle du quorum dans le fonctionnement des collectivités locales remonte au 19^{ème} siècle². À cet égard, « *les règles générales de quorum, destinées à empêcher que l'organe exécutif prenne des décisions en catimini, ont survécu aux changements d'organisation des collectivités territoriales* »³. La mission première des conseillers territoriaux (communaux, départementaux, régionaux) est de délibérer entre eux pour choisir l'un des projets en concours. La juridiction administrative réagit à l'inobservation de la règle du nombre : « *Fréquents sont les arrêts qui ont ainsi à sanctionner la méconnaissance de ces règles de quorum* »⁴.

– **La nécessité d'au moins la moitié des juges pour chaque affaire.** Il y a déjà bien longtemps, le Conseil d'État (20 février 1953) avait proclamé (par deux arrêts du même jour) le principe suivant : « *Toute juridiction doit atteindre le quorum nécessaire, au moins égal, suivant un principe général du droit, à plus de la moitié de ses membres* »⁵. Le lecteur observera qu'il ne s'agit point, de la part de la Cour suprême administrative, d'une pure création prétorienne ; ce serait en effet une mise en exergue d'une règle latente. Par la suite, dans une autre espèce, la Commission nationale des accidents du travail, normalement composée de huit membres, avait deux absents au moment de connaître de l'affaire litigieuse. La Société requérante en déduisit que la composition de l'instance n'avait pas été régulière. Le Conseil d'État (20 février 1953) lui donna tort dans son ARRÊT INTERCOPIE. En voici les termes : « *considérant qu'aucune disposition législative ne détermine le nombre des membres qui doivent être présents lorsque la Commission nationale des accidents du travail est appelée à statuer sur une affaire ; qu'en l'absence d'un texte réglementaire fixant pour cette juridiction un quorum plus élevé ou exigeant la présence de certains membres, une décision de la Commission nationale des accidents du travail est régulière dès lors que la majorité au moins de ses membres a siégé* ». Dans cette affaire, le hasard aura voulu que le nombre de présents corresponde au minimum exigible.

– **Le sort des mesures en projet en cas d'absentéisme des membres de l'instance.** Que décider si un ou plusieurs membres détiennent une excuse pour manquer à l'appel, malgré une convocation en bonne et due forme ? En général, il est possible de répondre que cela est indifférent : ils sont absents en dépit de leur justificatif. De toute façon, il y a souvent une seconde séance quelques temps après, cette fois sans exigence de quorum. Néanmoins, le Conseil d'État (13 décembre 1918) aurait pu mettre à part le cas de membres absents consécutivement à leur mobilisation (certainement pour aller faire la guerre). Certes, les membres ayant échappé à l'obligation militaire auraient toujours dû s'efforcer d'être présents. En l'espèce, une commission sanitaire qu'un maire devait consulter

¹ Bernard PACTEAU (Chronique Sous la direction de), sous COUR D'APPEL ADMINISTRATIVE Bordeaux, 13 février 2007, n° 04BX00407, Commune Sainte-Anne [Martinique].

² Jean-Pierre COURTEJAIRE et Michel VERPEAUX, L'élection des présidents des assemblées locales et le quorum, AJDA 2004 p.954.

³ Idem.

⁴ Bernard PACTEAU (Chronique Sous la direction de), sous COUR D'APPEL ADMINISTRATIVE Bordeaux, 13 février 2007, n° 04BX00407, Commune Sainte-Anne [Martinique].

⁵ CONSEIL D'ÉTAT, sect., 20 février 1953, n° 9772, Sté Intercopie, Lebon 88. Est-il envisageable qu'un organisme juridictionnel siège valablement avec moins de présents que la moitié de l'effectif légal ? La réponse de cet arrêt est oui ; si la loi le prévoit et, donc non, si aucune disposition légale n'introduit cette possibilité d'un quorum inférieur à la moitié.

n'avait plus que cinq membres disponibles. Or, seulement trois d'entre eux auront bien voulu se déplacer. Par conséquent, l'arrêté municipal réglementant l'inspection sanitaire des denrées alimentaires d'origine animale fut annulé, pour défaut de quorum¹. Ainsi donc, même dans un tel cas d'absentéisme, le maire ne pouvait se passer de quorum ; sauf lors d'une seconde réunion qu'il aurait alors dû convoquer².

– **Les moments de satisfaction obligatoire du quorum.** Doit-on dire (peut-on dire) que le quorum aura été satisfait si tous les membres ont bien été dans la salle de réunion à un moment donné, mais pas tous ensemble en même temps ? La réponse est négative : le quorum résulte de la présence simultanée du nombre de personnes exigé. La cour administrative d'appel de Bordeaux (13 février 2007) s'est prononcée en ce sens. En l'espèce, les débats d'une assemblée avaient commencé sans le nombre nécessaire ; puis ce nombre aura été atteint ; puis il se sera réduit à nouveau³. L'arrêt bordelais confirme (en appel) le jugement du tribunal administratif de Fort-de-France⁴. Mais une fois que le quorum est satisfait, il ne sera pas remis en cause par le refus d'un présent de participer au vote ; ou du fait qu'il s'abstienne. Sans incidence est donc le fait que cet individu choisisse alors de se plonger dans ses dossiers, ou dans la lecture du journal, ou encore dans un jeu sur Internet. Oui, selon la doctrine, « *cette attitude n'a aucune incidence sur le quorum* »⁵.

– **Le paradoxe des présents réputés absentéistes car intéressés.** Parfois, un membre pourtant présent doit être juridiquement considéré comme étant absent. C'est le cas lorsqu'une disposition légale interdit passagèrement à une personne de délibérer avec ses collègues ou, tout au moins, de voter. À cause d'une pareille mise à l'écart, le quorum risquera probablement de manquer. Le cas le plus fréquent (d'abstention forcée) est celui des conseillers intéressés à l'affaire⁶. La loi prévoit plus généralement que le maire, ou que le président de la collectivité territoriale, ne participe pas au vote du compte administratif⁷. Lors du calcul du quorum correspondant, il convient de se dire que le dirigeant public n'aura pas eu l'obligance de venir présider son assemblée⁸.

– **Le comptage incertain des représentés parmi les présents.** Une autre fiction juridique aurait pu permettre d'estimer que le membre ayant donné procuration aura en définitive fait le déplacement vers la salle de réunion. Il serait donc considéré comme présent quoique physiquement absent. Mais, telle n'est pas la solution de droit retenue par le Conseil d'État (19 janvier 1983). Son ARRÊT CHAURE proclame en effet que : « *les conseillers absents représentés par un mandataire auquel ils ont donné une procuration ne comptent pas pour le calcul des présents* »⁹. Le tribunal administratif de Toulouse (28 juin 1987) a dès lors docilement jugé que : « *Seuls sont décomptés les conseillers physiquement présents* »¹⁰. En revanche, s'agissant des commissions administratives à caractère consultatif, la présence physique n'est pas indispensable. Effectivement, « *le quorum est atteint lorsque la moitié au moins des membres composant la commission sont présents, y compris*

¹ CONSEIL D'ÉTAT, 13 décembre 1918, n° 61663, Chambre syndicale des Négociants Facteurs Commissionnaires et Expéditeurs aux Halles de Bordeaux, Lebon 1918.

² Il devait la convoquer en prévision de l'échec de la première, ou bien une fois l'échec acté.

³ COUR D'APPEL ADMINISTRATIVE Bordeaux, 13 février 2007, n° 04BX00407, Commune Sainte-Anne [Martinique].

⁴ Il n'y a que huit cours administratives d'appel en France (Bordeaux, Douai, Lyon, Marseille, Nancy, Nantes, Paris, Versailles) contre les 37 (ou 36 + 1) cours judiciaires d'appel, dans ces mêmes villes et ailleurs.

⁵ Jean-Pierre COURTEJAIRE et Michel VERPEAUX, L'élection des présidents des assemblées locales et le quorum, *AJDA* 2004 p.954.

⁶ L'intérêt en question est l'avantage (souvent patrimonial) pour l'élu lui-même, ou bien pour un parent, un ami ou une connaissance.

⁷ Le compte administratif est assimilable à la loi de règlement, au niveau national. Il s'agit de savoir si le budget de la collectivité a été exécuté comme voté à l'origine. Depuis 2021, la loi de règlement a changé de dénomination ; c'est désormais la « *loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année* ».

⁸ Jean-Pierre Courtejaire et Michel Verpeaux, précités ; Bernard PACTEAU (Chronique Sous la direction de), sous COUR D'APPEL ADMINISTRATIVE Bordeaux, 13 février 2007, n° 04BX00407, Commune Sainte-Anne [Martinique].

⁹ CONSEIL D'ÉTAT, 19 janvier 1983, Chauré, n° 33241, Lebon 7.

¹⁰ Tribunal administratif de Toulouse, 28 juin 1987, Dubrez, Rec. TA 1988, n° 32. L'adverbe physiquement donne à conclure que ne compteront pas davantage les personnes qui participeraient aux débats depuis chez elles, loin des collègues installés dans l'enceinte des délibérations.

les membres prenant part aux débats au moyen d'une conférence téléphonique ou audiovisuelle, ou ont donné mandat »¹.

– **L'attente de tous les membres en exercice de l'instance collégiale.** Le quorum serait encore plus difficile à atteindre s'il était calculé sur la base de l'effectif légal de l'assemblée ; et non pas seulement en fonction des membres en exercice. Car certains membres seront peut-être décédés ou démissionnaires, mais n'auront pas encore eu de remplaçants. Selon la formule consacrée, ces membres passés ou potentiels ne sont pas en exercice². S'agissant d'une élection, la personne choisie est réputée entrer en fonction une fois que le scrutin a fait l'objet d'un procès-verbal³. Les dates et heures mentionnées sur celui-ci tiennent lieu de point de départ du mandat. Certes, un texte particulier peut prévoir une cérémonie d'investiture ou d'installation⁴. Celle-ci déclenchera alors le délai après lequel il ne sera plus possible de contester le nouvel élu⁵. Cela veut seulement dire que l'éventuelle contestation ne privera pas automatiquement la personne de son titre d'élu. À cet égard, le Code électoral permet aux conseillers municipaux dont l'élection serait contestée de rester en fonction jusqu'à la décision de la juridiction compétente⁶. Par exemple, dans l'ARRET COMMUNE DE CAMELAS, le conseiller municipal contesté était désormais le maire. Malgré la procédure, il pouvait (et devait) gérer les affaires de sa commune ; en attendant⁷.

2.2. La singularité du quorum au Parlement

– **L'éventualité d'un quorum dans les associations et les assemblées parlementaires.** Dès lors que plusieurs personnes débattent, elles peuvent finir par s'accorder sur le ou les points ainsi débattus. Leur accord de volontés produira ensuite des effets juridiques si telle était l'intention commune visée. En principe, les membres qui se retrouvent minoritaires (pour n'avoir su convaincre de la pertinence de leur approche) s'alignent loyalement sur la majorité. Mais tous ne sont pas aussi stoïques⁸. Du reste, quid des absentéistes ? Le droit positif ne répond pas systématiquement que « *les absents ont tort* ». Au contraire, plus les défaillants auront été nombreux, moins la décision commune présentera de valeur juridique. Il s'agit de la question du quorum. Celui-ci est un seuil d'absentéisme à ne point franchir. Grâce à son respect par les membres présents, le droit reconnaîtra les délibérations de ces rares présents. Curieusement, l'exigence du quorum n'est pas systématique dans les assemblées parlementaires, et pas davantage dans les associations.

– **La validité en général du vote de la poignée de députés présents.** Selon le règlement de la chambre basse de notre Parlement français, « *l'Assemblée [nationale] est toujours en nombre [satisfaisant] pour délibérer et pour régler son ordre du jour* »⁹. Cela veut dire que l'éventuelle poignée de députés présents siège et prend les décisions nécessaires sans s'inquiéter du nombre d'absents. L'idée est que, nonobstant leur insuffisance apparente, les députés présents constituent néanmoins l'ensemble de leur commission, ou même l'entière de l'Assemblée nationale. La règle

¹ Code des relations entre le public et l'administration, art. R133-10, al. 1. L'alinéa suivant prévoit que : « *Lorsque le quorum n'est pas atteint, la commission délibère valablement sans condition de quorum après une nouvelle convocation portant sur le même ordre du jour et spécifiant qu'aucun quorum ne sera exigé* ».

² Jean-Pierre Courtejaire et Michel Verpeaux, précités.

³ CONSEIL D'ÉTAT, 21 novembre 1969, Maire et adjoint de la commune de Cauro, n° 74383.

⁴ C'est ce jour-là que le nouveau Président de la République signe le procès-verbal qui aura conclu le second tour des élections.

⁵ Code électoral, article 270.

⁶ Code électoral, article L250, alinéa 2 : « *Les conseillers municipaux proclamés restent en fonctions jusqu'à ce qu'il ait été définitivement statué sur les réclamations* ». L'application jurisprudentielle est constante. Cf. CONSEIL D'ÉTAT, 28 janvier 1994, Couve et a., élection au conseil municipal de Saint-Tropez, n° 141456.

⁷ CONSEIL D'ÉTAT, 17 mai 1974, COMMUNE DE CAMELAS, Lebon 292. Diverses théories administratives (telle celle du fonctionnaire de fait) permettent la survie des décisions prises par une personne finalement reconnue comme étant incompétente (matériellement, territorialement, temporellement).

⁸ Alexis BECQUART et Violaine DELSOL, L'annulation d'une décision irrégulière dans l'association : l'arme ultime des minoritaires ? JA 2003, n°284, p.13.

⁹ Règlement de l'Assemblée Nationale, article 61, alinéa 1 et 2.

vient du fond des âges. Par exemple, s'agissant d'assemblées germaniques, un ouvrage porte que : « les assemblées en question réunissaient théoriquement tout le monde, et même si en réalité plusieurs en étaient absents par négligence, ceux qui étaient présents s'exprimaient au nom du peuple des Wages tout entier, c'est-à-dire de la communauté tribale »¹.

– **Les exemples de votes par une poignée de députés.** Des citoyens autoproclamés défenseurs des mœurs parlementaires s'agacent de ce que le règlement du Sénat prévoit que « le vote est valable, quel que soit le nombre de votants », et que celui de l'Assemblée nationale prévoit identiquement que « l'Assemblée est toujours en nombre pour délibérer »². Leur courroux aura d'ailleurs été exacerbé par le fait que 68 députés seulement, c'est-à-dire 12 % de l'effectif, avait pris part au vote de la loi sur le secret des affaires (le 28 mars 2018). Certes, vu que c'était en première lecture, une suivante était envisageable à la suite l'examen sénatoriale de ce texte. Il n'empêche que l'objet de la loi était suffisamment important pour déterminer normalement tous les députés à venir en débattre. Une dizaine d'année plus tôt (9 avril 2009), c'est seulement une cinquantaine de députés qui avaient débattu du projet de loi portant création de HADOPI, la Haute Autorité pour la Diffusion des Œuvres et la Protection des droits sur Internet³. En l'occurrence, comme les députés de l'opposition s'y sont finalement trouvés plus nombreux que ceux de la majorité (UMP), ce projet aura reçu (temporairement) un vote négatif. Une année auparavant, en mai 2008, une motion de procédure du PCF avait déjà pu prospérer, alors que ce groupe politique de Gauche ne compte traditionnellement qu'une quinzaine de députés⁴.

– **Le quorum sur demande à l'Assemblée nationale.** Quelques atténuations sont faites à l'affirmation péremptoire selon laquelle le quorum serait inutile chez les députés. En effet, « les votes émis par l'Assemblée [nationale] sont valables quel que soit le nombre des présents si [et seulement si], avant le début de l'épreuve, le Président n'a pas été appelé, sur demande personnelle du président d'un groupe, à vérifier le quorum en constatant la présence, dans l'enceinte du Palais, de la majorité absolue du nombre des députés calculée sur le nombre de sièges effectivement pourvus ». Autrement dit, l'on ne doit obligatoirement se préoccuper du quorum qu'en cas de demande émise en ce sens. La fiche de synthèse du site Web de cette institution parlementaire énonce qu'il s'agit-là d'un principe républicain⁵. Le nombre minimal de présents indispensables est en l'occurrence la moitié plus un. Étant donné qu'il y a 577 sièges de députés, l'on retient le nombre 289 comme la majorité absolue à l'Assemblée nationale. De fait, les députés sont tous répartis dans des sous-ensembles dénommés Commissions. Alors que huit d'entre celles-ci sont permanentes, les autres commissions sont ponctuelles, et durent le temps d'une enquête ou d'une mission. Le quorum s'y rencontre tout aussi aléatoirement, à la demande expresse d'un président de groupe parlementaire. L'absentéisme éventuelle des députés ne porte donc à conséquence (reports ou ajournements) qu'exceptionnellement.

– **La nécessité de l'assiduité du groupe parlementaire demandeur de l'effectivité du quorum.** Par volonté d'obstruction, des députés demandaient parfois la vérification du quorum. Malheureusement pour eux, à partir du nouveau Règlement de l'Assemblée nationale (27 mai 2009), ce levier d'opposition parlementaire est devenu plus difficile à actionner. Car, désormais, le groupe politique qui en fait la demande doit lui-même être en nombre suffisant. Oui, un tel groupe n'aura

¹ Karol MODZELEWSKI, Culte et justice : Lieux d'assemblée des tribus germaniques et slaves, *Annales. Histoire, Sciences Sociales*, 54e Année, No. 3 (May - Jun., 1999), pp. 615-636, Cambridge University Press, <https://www.jstor.org/stable/27585917>.

² Jean-Christophe PICARD, Comment les députés contournent le règlement de l'assemblée pour voter même en tout petit comité, À la recherche du quorum perdu, 02/05/2018 11:34 CEST, Actualisé 04/05/2018 17:22 CEST. Cet individu est le président d'Anticor, une association de lutte contre la corruption.

³ Elle visait trois objectifs : la diversification des œuvres numériques ; la prévention et la répression de la piraterie sur Internet, au moyen de ripostes de sévérité progressive ; la contribution à la mise en place de plateformes légales de téléchargement.

⁴ Le texte qui avait alors été retardé concernait les organismes génétiquement modifiés (OGM).

⁵ http://www2.assemblee-nationale.fr/decouvrir-l-assemblee/role-et-pouvoirs-de-l-assemblee-nationale/les-fonctions-de-l-assemblee-nationale/les-fonctions-legislatives/les-votes-a-l-assemblee-nationale#node_4002.

gain de cause qu'en démontrant que la majorité de ses propres membres sont bien présents¹. Selon toute apparence, comme une telle demande est faite au nom d'un groupe, les députés non-inscrits (lesquels n'ont pas d'appartenance particulière) ne sauraient émettre le souhait de vérification du quorum. Certes, la règle ne va pas de soi du point de vue démocratique, les non-inscrits apparaissant alors comme de sous-députés². Heureusement, une initiative individuelle (ou presque) s'envisage au cas où, quels que soient leurs horizons politiques, 34 % des députés veulent le quorum. En effet, selon le Règlement de l'Assemblée Nationale : « *dans tous les cas, le quorum est nécessaire à la validité des votes si le tiers des membres présents le demande* »³.

– **Les chaises musicales entre des sièges parlementaires et des marocains ministériels.**

Les partisans du quorum à l'Assemblée Nationale doivent se rappeler que la majorité absolue se calcule sur la base du nombre de sièges effectivement pourvus. On regarde notamment, comme étant non pourvu, le siège du député décédé, ou du député démissionnaire. Or, des députés abrègent parfois leur mandat parlementaire⁴. Du coup, les 577 sièges prévus ne sont pas systématiquement pourvus en permanence. La situation ne doit pas cependant être confondue avec celle des députés devenus ministres⁵. Car leurs suppléants prennent le relais, lequel leur échoira à nouveau en quittant le Gouvernement. Un semblable chassé-croisé n'influe donc pas sur l'effectif des députés. En revanche, les députés en mission temporaire figurent parmi les parlementaires dont le mandat est déclaré comme étant clos.

– **Le mauvais procès contre l'absentéisme des députés et sénateurs.** Des citoyens chatouilleux sur la question de l'assiduité parlementaire ont décidé de mettre en place des observatoires et des sites Internet comptabilisant l'absentéisme des élus. Ils entendent plus précisément mettre en œuvre le concept anglo-saxon du « *Name and Shame* ». Ce qui revient à publier la liste des absentéistes, de façon que la gêne qu'ils ressentiront les pousse par la suite à davantage de régularité physique au sein de leur chambre parlementaire⁶. Les intéressés trouvent toutefois injustes les mesures inquisitoriales dont ils font ainsi l'objet. D'abord, parce que malgré leur apparente absence (au sein de l'hémicycle), ils sont quand même en train de travailler dans l'enceinte de l'Assemblée Nationale ; notamment dans l'une des commissions. Ensuite, les électeurs veulent des élus de proximité ; c'est-à-dire des élus qui sont souvent dans leur permanence locale. Or, le cas échéant, il devient impossible au parlementaire de se trouver parallèlement à Paris⁷. Sans doute leur manque-t-il le don d'ubiquité, comme d'ailleurs au commun des mortels. De plus compte tenu de la tournure que prennent parfois les débats par exemple usage systématique par un gouvernement d'un article de la constitution⁸ qui lui permet d'imposer ses vues au parlement l'absentéisme devient alors le seul moyen de protester comme c'est aussi le cas dans les pays où certes il existe un parlement mais que celui est muselé par le pouvoir.

¹ http://www2.assemblee-nationale.fr/decouvrir-l-assemblee/role-et-pouvoirs-de-l-assemblee-nationale/les-fonctions-de-l-assemblee-nationale/les-fonctions-legislatives/les-votes-a-l-assemblee-nationale#node_4002.

² Alexis FOURMONT, Les députés non-inscrits, une survivance ? Constitutions 2018. 42.

³ Règlement de l'Assemblée Nationale, article Article 43, alinéa 1. On notera que l'opération de vérification du quorum a été abrogée au Sénat par l'arrêté n° 2020-160 du 1er juillet 2020. Il en était question au XIII du Règlement du Sénat et Instruction Générale du Bureau (<https://www.senat.fr/reglement/reglement74.html>).

⁴ D'ores et déjà Anne Grignon, députée des Yvelines a mis fin à son mandat (12 août 2022).

⁵ Actuellement 21 députés ont choisi de venir ministres ; parmi eux il y a la Première ministre, députée du Calvados.

⁶ Julien NAVARRO, Nicolas Gérard VAILLANT et François-Charles WOLFF, Mesurer l'efficacité des députés au sein du Parlement français, L'apport des techniques de frontières non paramétriques, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), *Revue française de science politique*, 2012/4 Vol. 62, pages 611 à 636, <https://www.cairn.info/revue-francaise-de-science-politique-2012-4-page-611.htm>. Selon, ces auteurs, au Parlement européen, il y aura eu le site « Parlorama », lequel se serait sabordé à la suite de critiques, pressions et menace de députés.

⁷ Propos de Jean-Christophe CAMBADELIS, ancien Premier secrétaire du Parti socialiste et député honoraire, recueillis par Noufissa Charaï (<https://www parti-socialiste.fr/interview-de-j-c-cambadelis-dans-lobservateur-du-maroc-et-dafrique/>).

⁸ Constitution art. 49-3

– **Les astuces des députés pour surmonter ou exploiter l’absentéisme de collègues.** Afin de toujours être en plus grand nombre que les élus de l’opposition, la majorité demande à ses assistants parlementaires de procéder fréquemment à un pointage de l’effectif. Alors, si nécessaire, ils feront sonner le rappel des députés absents, et peut-être en train de travailler dans leur bureau-chambre, ou bien de discuter dans une commission. Malheureusement, l’opposition peut recourir au « *coup du rideau* ». Récemment (3 janvier 2022), un célèbre journal du soir aura ainsi proposé ce titre à ses lecteurs : « *Qu’est-ce que le « coup du rideau » qui a suspendu l’examen du projet de loi sur le pass vaccinal à l’Assemblée nationale ?* »¹. En voici l’explication : pour accéder à leur hémicycle, les députés franchissent d’épais rideaux (rouges). Or quelques députés (de l’opposition) s’y arrêtent (s’y dissimulent), afin d’endormir la vigilance de la majorité. Celle-ci sera à tort rassurée quant à son surnombre comparativement à l’opposition. L’excès de confiance fera même que certains d’entre eux sortiront de l’hémicycle, afin d’aller vaquer à d’autres occupations. Mais c’est alors qu’en vue du vote qui leur semblera stratégique, les opposants cachés (derrière le rideau) jailliront et l’emporteront (momentanément) sur la majorité. Cela est-il honnête ? En tous cas, un regret est possible, comme lorsqu’il y a un abstentionnisme important. Car la légitimité des scrutins en souffre parfois.

3. Le déficit de légitimité en cas d’abstentionnisme

– **La recherche d’un dépassement de l’indifférence du peuple oublieux de son devoir.** Depuis la grande Révolution française de 1789, les gens se sont progressivement convaincus que tous les humains sont égaux, et que le peuple souverain ne saurait avoir tort. Alors, de temps à autre, celui-ci est consulté relativement à la désignation de candidats à certaines fonctions, ou à propos du choix du meilleur projet possible parmi ceux en concurrence. Malheureusement, le peuple décide trop souvent de rester silencieux. D’une part, en refusant de se déplacer vers l’endroit où son expression est attendue. D’autre part (s’y étant rendu), en émettant un message incompréhensible de prime abord, puisque revêtant la forme du bulletin blanc ou nul. Le peuple, dont pourtant la volonté est sublimée, se révèle trop souvent oublieux de son devoir (A.). Par conséquent, il convient de parfois de rechercher des parades à cette indifférence électorale peut-être préjudiciable (B.).

3.1. Le primat d’électeurs oublieux de leur devoir

– **La contestation de la légalité ou de la légitimité des mesures votées.** Il est souvent question d’instances collégiales susceptibles de souffrir de l’absentéisme de leurs membres. Des instances alors obligées d’ajourner leurs délibérations, préalables à un avis ou à une décision relevant de leur domaine de compétence. On s’intéressera ici au fait que, malgré l’absentéisme excessif, la réunion se soit quand même déroulée. Puis, qu’elle ait produit un acte juridique dont l’annulation sera probablement demandée à une juridiction. La contestation se fondera banalement sur une illégalité. En revanche, une sourde contestation surviendra quelquefois en dépit du respect tant du quorum que de la majorité conditionnant la délibération. En ces occurrences, les contestataires invoqueront l’absentéisme massif du corps électoral et le défaut consécutif de légitimité.

– **La légitimité renforcée par une forte majorité proche de l’unanimité.** La question de l’absentéisme concerne parfois des institutions dans lesquelles des scrutins sont organisés. Car il se trouve que les électeurs concernés n’assument pas toujours fidèlement leur devoir civique. Cela dit, peut-on intellectuellement conclure à l’excellence d’une décision au motif seulement qu’elle proviendrait du plus grand nombre possible de personnes ? D’ailleurs, est-il raisonnable de s’en remettre à la bonne volonté d’absentéistes manifestement peu désireux d’aller aux urnes exprimer leur point de vue ? En bonne logique, ces questions quelque peu orientées aboutissent à une réponse négative. Néanmoins, faisant fi du massif absentéisme déploré dans la plupart des instances, le droit positif sacralise toujours le vote populaire. Il en fait la source par excellence de la légitimité des

¹ Marie SLAVICEK, https://www.lemonde.fr/politique/article/2022/01/04/qu-est-ce-que-le-coup-du-rideau-qui-a-suspendu-l-examen-du-projet-de-loi-sur-le-passe-vaccinal-a-l-assemblee-nationale_6108176_823448.html.

décisions adoptées au nom d'un collectif. Cette source idéalisée de légitimité parvient à son comble lorsque la majorité prévue et obtenue atteint l'unanimité.

– **Le renouvellement des sources et fondements de la légitimité.** La notion de légitimité renvoie à des questions de ce genre : « *De quel droit exigez-vous ceci ou cela de moi ?* », ou bien : « *Qu'est-ce qui vous autorise à tenir un tel langage à mon égard ?* ». Théoriquement, toute personne est susceptible de se rebiffer de la sorte, en se fondant, cumulativement ou alternativement, sur diverses notions, telles la liberté ou l'égalité. Cela étant, dans l'histoire des nations, des pharaons et des rois ont prétendu tenir leur légitimité de Dieu lui-même ; sinon directement, tout au moins par l'intermédiaire d'une religion¹. Du reste, quelques individus croient pouvoir s'imposer aux autres grâce à leur force physique ou militaire ; c'est le concept de « *la loi du plus fort* ». Encore que l'intelligence et le savoir d'une personne expliquent éventuellement que ses interlocuteurs révisent et/ou remettent leur propre point de vue. En ce sens, chez les enseignants-chercheurs, la seule qualité de professeur des universités risquera parfois de fonder l'intéressé à supplanter un collègue, simple maître de conférences, dans les fonctions de directeur de laboratoire de recherche. De même, la richesse et la propriété (patronale ou esclavagiste) permirent à quelques malandrins de s'assurer l'obéissance et les services de pauvres bougres. Pour finir, c'est la volonté commune du groupe (associatif, local, national, etc.) qui l'emporte désormais comme source privilégiée de la légitimité de soumettre plus ou moins autrui. La volonté collective en question est dégagée à l'occasion de délibérations qui se concluent par un vote. Tel est le sens de la démocratie.

– **La servitude volontaire précédée par un scrutin.** Depuis la Révolution de 1789, la meilleure source de légitimité des décideurs (publics ou privés) est la propre volonté de soumission des personnes à manager (membres, clients, administrés, etc.). Cette volonté, en principe éclairée, s'exprime notamment par le fait d'élire librement (des candidats) aux postes et emplois à pourvoir. C'est le suffrage universel direct. Il est direct car la population d'une circonscription choisit elle-même ses représentants². L'absentéisme (l'abstentionnisme) fera parfois que ce soit finalement une infime partie de ce corps électoral qui se déplace vers les urnes. Par la suite, les personnes ainsi élues se choisiront un exécutif (une équipe dirigeante) au sein de leur instance. On qualifie ce second vote de suffrage universel indirect³. Curieusement, les personnes directement élues par le peuple ressentent un plus grand sentiment de légitimité. C'est le cas des députés, par rapport aux sénateurs⁴. L'élection ne semble pourtant pas être une panacée. S'il considérait les monarchies et les dictatures d'aujourd'hui ou d'hier, un partisan du pouvoir politique fort dirait ici que ces organisations présentent à la fois la stabilité du personnel politique, de même que l'élégance de dispenser le peuple d'élections fréquentes.

– **Le référendum (populaire) comme source idéale de légitimité.** Le référendum est vanté par les personnels politiques, surtout de l'opposition. Leur prétention est de consulter le peuple souverain sur la plupart des sujets ; ce qui peut sembler défendable. Certes, quelquefois leur objectif sera de casser une jurisprudence dérangeante, contenue dans de sortes d'arrêts de règlement. Ils pourraient alors pourtant clamer que « *force reste à loi* » elle-même⁵. Il n'empêche que la démocratie « *n'est pas seulement la loi de la majorité, c'est-à-dire la loi du plus fort, mais qu'elle se manifeste*

¹ « *La Révolution, c'est un transfert : le Pouvoir ne tombe plus de Dieu à travers son royal mandataire ; le peuple s'adjuge ce pouvoir. Un peuple constitué d'hommes - mais les femmes sont rejetées - qui « naissent et demeurent libres et égaux en droits »* » (Jean-Jacques DUPEYROUX, Quelques questions, Droit social 1990 p.9). L'auteur rappelle au passage que dans les dictionnaires relatifs à la Révolution de 1789, nulle part il n'y a le terme Femme comme entrée, ou comme mot clef.

² La circonscription est le pays tout entier pour l'élection du Président de la République. Il s'agit de portions de département pour l'élection des députés.

³ Sont par exemple ainsi élus les sénateurs et les maires.

⁴ Toutefois, les députés savent qu'ils sont élus par les seuls habitants d'un canton. Au contraire, le Président de la République est élu par les habitants de tous les cantons à la fois. Sa légitimité est normalement plus grande encore. Hélas, l'abstention percute cet édifice juridique et politique.

⁵ Parfois : « *L'infériorité de la loi n'est pas purement symbolique, car il est vraisemblable que les acteurs, et, au premier chef, les officiers de l'état civil, suivent la circulaire même si celle-ci est en contradiction avec la loi* » (Yann FAVIER, Actes de l'état civil, Répertoire de droit civil, novembre 2020).

aussi par le respect de certaines valeurs dont le juge doit être le gardien vigilant. Il n'y a pas de démocratie sans état de droit, et il n'y a pas d'état de droit sans jurisprudence. Ici comme ailleurs, *nécessité fait loi* »¹. Au fond, il n'est pas certain que le peuple, déjà si en peine de se déplacer une fois tous les cinq ans pour élire le président de la République, apprécie tellement d'être fréquemment consulté². Par exemple, dans le monde du travail salarié, des dispositions désormais abrogées (d'une loi du 4 mai 2004) préconisaient des référendums destinés à compenser l'insuffisante légitimité des syndicats dont le corps électoral était trop absentéiste³. L'une de ces modalités de consultation subsiste apparemment.

– **Le détournement du référendum en plébiscite critiquable.** La recherche de la consécration populaire aura incité le général de Gaulle à faire modifier la, alors, jeune Constitution de la Vème République, afin que l'élection du Chef de l'État résultât du suffrage universel direct (vote par la population entière elle-même) et non plus du suffrage universel indirect (sénateurs, conseillers municipaux, etc., comme électeurs). Voilà pourquoi la France a dorénavant un président qui se prend pour un monarque républicain⁴. Comme dit un auteur, c'est « *un chef de l'État fort et indépendant qui ne procède ni du Parlement, ni des partis politiques, et qui bénéficie d'une légitimité renforcée à la fois démocratique et fonctionnelle* »⁵. Selon un autre auteur : « *Toute démocratie repose sur un pouvoir qui, parce qu'il est élu, régénère périodiquement sa légitimité* »⁶. Mais encore faut-il que la volonté sortie des urnes ne soit-elle pas celle d'une toute petite minorité à cause de l'absentéisme. Par ailleurs, le dirigeant d'une collectivité territoriale peut estimer injustes les critiques contre sa gestion. Alors, peut-être oscillera entre une volonté de démission et un rêve de revanche. Les deux sentiments se combinent harmonieusement en cas de remise en jeu unilatérale de son mandat par l'intéressé. Autrement dit, il démissionnera pour se représenter aussitôt, en espérant alors « *renforcer sa légitimité par le biais d'une nouvelle élection* »⁷. Le vote et le référendum semblent quasiment détournés de leur vocation : il leur est fait jouer un rôle plébiscitaire⁸. Cela participe dans une certaine mesure au désintérêt et à l'absentéisme électoral.

– **La généralisation de l'élection par souci d'impliquer le maximum de citoyens.** La représentation professionnelle et ordinale des avocats par un bâtonnier postule également une élection. La question a pu se poser de savoir si son adjoint (le vice-bâtonnier) devait aussi se soumettre à ce mode de désignation. Un auteur (appartenant à cette corporation) a cru pouvoir répondre par l'affirmative. D'après lui : « *Il ne peut en être autrement. Il [le vice-bâtonnier] doit en effet pouvoir s'appuyer sur la légitimité démocratique que seule confère l'élection* »⁹. En droit social, il est pareillement enseigné que : « *Procédant de la volonté de conférer une légitimité accrue à la norme conventionnelle, la règle majoritaire est systématiquement fondée sur le vote des salariés* »¹⁰. D'un autre côté, le rôle de satisfaction gratuite des besoins d'intérêt général ne relève pas seulement des

¹ Jacques BORE et Louis BORE, La cassation en matière pénale, Chapitre 148, Section 3, 2018/2019. Ces auteurs ajoutent que : « *force reste toujours à la loi puisqu'à tout moment, le législateur peut mettre fin à une jurisprudence* ». Le dernier gouvernement israélien (janvier 2023) envisage clairement que les députés de la Knesset puissent réformer les décisions de leur cour suprême.

² Pour peser véritablement sur les règles qui nous gouvernent, les partisans du RIP (référendum d'initiative populaire) devraient chaque jour voler de ministères en chambres parlementaires, et de collectivités locales en services déconcentrés.

³ La loi du 20 août 2008 est censée avoir corrigé ce défaut grâce aux critères de représentativité qu'elle a prévus. Cf. Franck PETIT, De la distinction entre absence de quorum et carence, *Droit social* 2012. 109.

⁴ Victor Ulysse SULTRA, Le Conseil d'État et l'avis sur le référendum du 28 octobre 1962, *RFDA* 2022. 973.

⁵ Ackiel BOUDINAR-ZABALETA, La rhétorique constitutive au service d'un programme présidentiel : retour sur le discours constituant de J.-L. Mélenchon, *Revue de droit public approfondi* n° 4, Juin 2017.

⁶ « *L'élection tend à lui donner la plénitude de souveraineté surtout s'il n'est pas équilibré par une culture de l'État de droit bien établie qui seule peut garantir aux groupes minoritaires une place* » (ANONYME, La crise de la démocratie libérale, Les cahiers de la justice 2019. 1=).

⁷ Nadine DANTONEL, *Encyclopédie des collectivités locales* / Chapitre 4 - Département : exécutif départemental Coll. Loc, COR, Mai 2015.

⁸ Collectif, Les plébiscites, la difficile entrée dans la démocratie, <https://www.napoleon.org/enseignants/documents/les-plebiscites-la-difficile-entree-dans-la-democratie-cours/>

⁹ Jean CASTELAIN, Bâtonnier, vice-bâtonnier : un ticket nécessaire, *Gaz. Pal.* 17 janv. 2008, p. 3.

¹⁰ Gilles AUZERO, La légitimité intrinsèque de l'accord collectif et la règle majoritaire, *Droit social* 2018. 154.

personnes publiques : des citoyens bénévoles s'en chargent aussi. Des personnes morales de droit privé (associations ou sociétés) s'en chargent aussi parfois contre subvention ; c'est la délégation de service public. Or, quelques puristes blâment l'unilatérale spontanéité du bénévole et son défaut d'onction populaire préalable. D'après ces critiques, « *si honorable et utile soit l'implication de tant de bénévoles, ils ne sauraient évincer les hommes et les femmes aguerris disposant de la légitimité de l'élection, c'est-à-dire de la confiance majoritaire* »¹. Au total, la légitimité dépendrait d'une élection qui, elle-même, serait tributaire d'une participation pourtant mitée par l'absentéisme des électeurs.

– **L'exotisme apparent d'élections de procureurs et de juges.** Selon toute apparence, occuper son poste de responsabilité à l'issue d'une élection paraît démocratique, et donc admirable. Néanmoins, les consultations électorales déplacent rarement des foules : l'absentéisme est récurrent. De plus, les élections peuvent être truquées, tandis que parfois des « ânes » sont élus². C'est dans cette optique que des francophones (héritiers du système juridique français) moquent la situation anglo-saxonne dans laquelle les juges et les procureurs proviennent de campagnes électorales coûteuses et polémiques. En vérité, ces francophones (en particulier les Français) feignent d'ignorer que, dans leur propre système juridique, l'entrée (du candidat) dans les fonctions de juge consulaire ou de conseiller prud'homme dépend d'une élection par les pairs³. Il en va de même dans les conseils de discipline et dans les ordres professionnels, lesquels prennent des décisions (des sanctions) ensuite susceptibles d'examen par les juridictions de contrôle, dont le Conseil d'État et la Cour de cassation. D'un autre côté, c'est un tirage au sort qui détermine ceux qui, parmi les citoyens figurant sur les listes électorales, seront jurés d'assises. Or ces derniers jugeront les auteurs des infractions les plus graves et, en conséquence, leur infligeront peut-être les sanctions les plus graves du Code pénal⁴. Mais récemment, pour les conseils de prud'hommes et les cours d'assises en France, on a vu une remise en cause de l'élection. On se rappellera par ailleurs que, sous l'Ancien Régime, l'achat pur et simple de sa charge d'officier ministériel (ensuite transmissible de père en fils), aura permis à des riches de participer au fonctionnement de la justice civile et commerciale. On avait en cette occurrence parlé de vénalité des charges, ou de vénalité des offices⁵.

– **Les causes possibles de l'absentéisme électoral.** Parfois, le candidat fraîchement élu l'aura été par une base électorale particulièrement faible. Pourquoi donc les électeurs potentiels auront-ils préféré vaquer à d'autres occupations plutôt que de gagner leur bureau de vote ? La réponse est connue et convenue. Tout d'abord, il y aurait une certaine fatalité à figurer encore et toujours dans le statut d'abstentionniste. Cela, à cause de l'appartenance à une des catégories de population enfermées dans un handicap social. C'est en quelque sorte du déterminisme social⁶) Ses déclinaisons, qui se succèdent ou se superposent, approchent la dizaine en quantité. On dénombre en effet : l'échec scolaire ; le chômage ; l'indigence du pouvoir d'achat ; la désespérance ; la déconsidération sociale ; les conditions de travail rudes ; l'impression d'enrichissement illicite des politiciens ; la déception liée aux promesses politiques non tenues. Un problème supplémentaire vient de ce que, s'il y a partage (égalité des voix) entre deux candidats à une élection, la primauté est donnée au plus âgé d'entre eux. Une telle victoire fondée sur la primogéniture conduit le jeune candidat évincé à se plaindre ; y

1) Pierre MAZEAUD, Qu'est le citoyen devenu ?, *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales* n° 3, 15 janvier 2007, 2010.

2) Les dames indiquées ci-après ne sont certainement pas des ânesses. Il n'empêche qu'elles ont parfois semblé être le prête-nom de leur époux empêché (par le sort ou par la justice) de se présenter à l'élection. Ce faut le cas de : Marie-France Stirbois (Dreux) ; Marie-Claude Bompard (Orange/Bollène) ; Isabelle Balkany (Levallois-Perret). Ce propos désobligeant aura plus généralement été proféré contre les députés élus à l'occasion de l'accession de Mitterrand au pouvoir en 1981, puis d'Emmanuel Macron en 2017.

3) « *Historiquement, les tribunaux de commerce tirent leur légitimité de l'élection des juges. Cette particularité leur vaut de survivre à la Révolution de 1789* » (Alain BERNARD, Répertoire de droit commercial, Tribunal de commerce, octobre 2021, n° 37).

4) Françoise LOMBARD, Les citoyens-juges, RSC 1996. 773.

5) Frédéric-Jérôme PANSIER, Répertoire de procédure civile, Office public ou ministériel, 2019, n° 2.

6) Philippe MARCHAT, Coup d'œil sur l'Inde d'aujourd'hui... et de demain..., RMCUE 2008. 96.

compris en justice. Mais selon celle-ci, « la désignation des membres du bureau du comité d'entreprise, en cas de partage des voix et dans le silence du règlement intérieur, se fait, conformément aux règles habituelles du droit électoral et sans que soit porté atteinte au principe de non-discrimination en raison de l'âge, au profit du candidat le plus âgé »¹. Du reste, « la légitimité n'est pas qu'une question de suffrages »². C'est dire qu'une personne pourtant représentative souffrira peut-être du résultat du scrutin.

– **Des populations désormais vindicatives et ingrates.** Autrefois, les gens savaient souffrir en silence. L'illustration en est offerte par les populations demeurant dans les zones reculées et, donc, délaissées. Ces populations résidaient en effet à des dizaines de kilomètres des universités, des hôpitaux, des théâtres et des musées. Les aides sociales auxquelles de tels ruraux pouvaient prétendre n'étaient pas aussi importantes qu'aujourd'hui. Or, malgré l'actuelle démultiplication de l'État providence (lequel déverse prestations en nature et en argent), les populations se révèlent insatisfaites et insatiables. Elles s'autorisent même à reprocher aux hommes politiques de pécher en empathie envers elles, et donc de manquer de proximité avec « les vrais gens ». En vérité, la plupart des victimes (de la nature et des hommes) reçoivent une visite et/ou un mot de compassion de la part des politiciens³. Autrement dit, la prise en charge maximale dont les populations contemporaines bénéficient contraste avec leur susceptibilité malade et leur foncière ingratitude à l'égard du système social. Ces citoyens apparaissent quasiment comme des consommateurs qui (alors qu'ici ils ne paient nullement) s'écrieraient que « le client est roi ». En caricaturant, l'on pourrait résumer leur attitude par les deux slogans suivants : « aimez-moi, et ne me jugez pas » ; ou encore : « aidez-moi, et ne m'entrez pas ». Précisément, les intéressés sont régulièrement absents des bureaux de vote, dont ils attendent crânement les résultats, pour ensuite déplorer la faiblesse de la base électorale des gagnants⁴. Alors, ripostant aux contestataires des vaccinations contre la Covid-19 (et/ou du pass correspondant), le président Emmanuel Macron avait cru devoir rappeler que la citoyenneté emporte à la fois des droits et des devoirs⁵. Ses opposants (de Gauche) se sont offusqués du propos, soutenant au contraire que la citoyenneté se caractériserait (d'abord et surtout) par des droits. Ce qui semble nouveau et discutable⁶.

– **La facilitation de la participation aux scrutins par l'intégration sociale.** Les membres de la classe possédante se rendent volontiers aux bureaux de vote. Ils entendent ainsi s'assurer de l'élection d'un personnel politique sensible à leurs préoccupations. En d'autres termes, s'intéresser aux choses de la cité revient indirectement à s'occuper tant de la protection de sa propre personne que de la prospérité de son patrimoine⁷. Mais ce sont-là des calculs bien éloignés de l'univers mental du Sans Domicile Fixe (SDF) et, sans doute aussi, d'une masse de personnes heureusement un peu mieux loties. Conclusion : les électeurs assidus et, a fortiori les candidats, sont des personnes socialement

¹ CASS. SOC., 30 novembre 2011, n° 10-23.986, Véolia Générale des eaux, Bulletin 2011, V, n° 279. On lit dans la loi elle-même que : « En cas d'égalité des voix, les candidats dont le contrat de travail est le plus ancien sont déclarés élus » au conseil d'administration de la S.A. comme administrateur salarié (Code de commerce, article L225-28, alinéa 7).

² Bernard TEYSSIE, À propos de la rénovation de la démocratie sociale, *Droit social* 2009, p. 627. L'auteur ajoute (un peu comme aurait pu dire Francky Vincent), « il y a la moralité aussi ».

³ « Tempête Alex : Emmanuel Macron se rend au chevet des sinistres » (https://www.francetvinfo.fr/meteo/tempete/tempete-alex/tempete-alex-emmanuel-macron-se-rendau-chevet-des-sinistres_4131833.html) ; <https://www.lanouvellerepublique.fr/a-la-une/le-president-au-chevet-des-sinistres> ; Le président [Barak Obama] au chevet des sinistres de Sandy (<https://www.estrepubicain.fr/actualite/2012/11/01/le-president-au-chevet-des-sinistres-de-sandy>) ; Le couple présidentiel [malgache] au chevet des sinistres (<https://www.madagascar-tribune.com/Le-couple-presidentiel-au-chevet-des-sinistres.html>).

⁴ Ainsi, du fait de la faiblesse du syndicalisme, l'habitude sera prise d'un face à face direct de l'employeur avec ses salariés, appelés à approuver ses projets. Certains déploreront un déséquilibre inévitable de la relation de travail. D'autres apprécieront l'assainissement du dialogue social par élimination d'éléments déstabilisateurs (les syndicats).

⁵ Marc Richevaux., Le coronavirus, la communication présidentielle et l'avenir de la société, cahiers du CEDIMES 2020 n° hors-série

⁶ Pierre MAZEAUD, Qu'est le citoyen devenu ?, *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales* n° 3, 16 janvier 2007, 2010.

⁷ Daniel Gaxie, Abstentionnisme, *Encyclopædia Universalis* [en ligne], <http://www.universalis-edu.com/encyclopedia/abstentionnisme/>

intégrées. Cette caractéristique statutaire dépend largement de l'âge, de la vie de famille et des fonctions des intéressés. Du reste, chacun doit voter et/ou candidater à l'intérieur de la circonscription électorale dans laquelle se situe son domicile. Mais de domicile (fixe), le SDF n'en possède point¹. On comprend dès lors sans peine qu'il n'aille pas du tout voter.

– **Le refus du vote à quelques personnes peut être intéressé.** Le suffrage censitaire se fondait sur une réservation du droit de vote aux contribuables (soumis à l'impôt) à jour de leur devoir fiscal². Puis la possession de diplômes ou de celle d'une instruction ont par ailleurs pu suffire à compenser le défaut de fortune³. Cela veut dire qu'une sorte de permis de voter était reconnu aux hommes en mesure de soupeser les enjeux d'une consultation électorale, et donc susceptibles de s'interdire l'absentéisme électoral. Aujourd'hui, la carte d'électeur tient lieu de permis de voter ; un permis refusé tant aux étrangers qu'aux repris de justice et aux mineurs d'âge. Cette troisième exclusion pousse à se demander en quoi, par exemple, un analphabète de 50 ans serait plus à même de comprendre les tenants et les aboutissants d'une élection, notamment en comparaison d'un bachelier de 15 ans, lequel sera (par définition) surdoué.

– **La discrimination à l'égard de beaucoup d'étrangers en matière d'accès au vote.** Le vote des étrangers pourrait être admis (plus largement), au regard de leur contribution forcée au financement des caisses de la Nation⁴. En outre, leur possibilité de voter se comprendrait du fait qu'ils soient soumis au droit positif ; ou encore compte tenu du souci humaniste de permettre à tous de consentir à l'impôt et aux lois, par l'intermédiaire de représentants qu'ils auront élus. Ces arguments sont accueillis (dans une certaine mesure), pour les ressortissants de l'Union Européenne, seulement pour la matière municipale. Paradoxalement, les élections professionnelles désavouent cette discrimination, laquelle est en définitive inhérente aux élections politiques nationales. Mais, dans le cadre de la démocratie sociale (professionnelle), et à l'instar de leurs camarades de nationalité française, les travailleurs étrangers traînent les pieds pour se rendre aux urnes⁵. Ils se révèlent ainsi donc tout aussi absentéistes. Il est vrai que dans leur vie quotidienne, les électeurs d'origine étrangère (surtout non caucasiens) souffrent de discriminations et de stigmatisations qui sans doute les dissuadent de s'impliquer sereinement dans les palabres de la cité⁶.

– **L'absentéisme des politiciens et des syndicalistes en contrepoint de l'indifférence des populations.** Aller voter n'exige jamais du citoyen qu'une demi-journée d'efforts, tout au plus. Pour sa part, un candidat élu, et de plus peut-être bénévole, s'exposera longtemps à de tracas réguliers⁷. Il y aura d'abord l'agressivité et l'ingratitude des concitoyens. Puis il se trouvera que les instances qui les accueillent ne respectent pas toujours un calendrier et des horaires décents. Il n'est pas rare que ces instances siègent en soirée, ainsi que pendant les weekends et les vacances scolaires. D'où finalement l'impossibilité pour l' élu de se retrouver à coup sûr dans son foyer, auprès de ses enfants et de son (ou de sa) partenaire de vie. Le préjudice alors enduré n'est même pas toujours compensé

¹ Le Code pénal est parfois bien ridicule de comporter la privation du droit de voter ou l'interdiction d'être candidat. Car nombre de citoyens s'excluent d'eux-mêmes du système politique. Le paradoxe est qu'ils entendent conserver ce droit de vote qu'ils savent ne pas vouloir utiliser. Par conséquent, il devient faux de soutenir que les abstentionnistes sont les personnes qui vivent aux marges de la société ; en particulier des mendiants et des vagabonds, comme disait le Code pénal napoléonien abandonné en 1994.

² Soumissionner pour un marché public suppose de l'entrepreneur qu'il soit en règle à propos de ses obligations sociales et fiscales. Des attestations fiscales et des attestations sociales sont notamment prévus aux articles R1263-12, D8222-5 ou D8222-7 ou D8254-2 à D8254-5 du Code du travail.

³ Marie PERRET et Catherine KINTZLER, Condorcet, L'instruction publique et la naissance du citoyen. Éditions Minerve, 2015, 156 p., Humanisme, 2016/1 (n° 310), p. 112-113. DOI : 10.3917/huma.310.0112. Encore que l'impôt ait parfois été payé en nature, par l'accomplissement de corvées.

⁴ Le droit de vote a été reconnu aux ressortissants de l'Union européenne pour quelques élections politiques locales.

⁵ Il y a une « forte abstention aux élections professionnelles », disent les annotateurs de l'article L2232-10-1 du Code du travail Dalloz.

⁶ Plus généralement, le scepticisme politique et le dégoût à l'égard des élus se meuvent parfois en franche hostilité. Une hostilité qui se traduit dans les paroles (réseaux sociaux ; bousculade d'élus), ou se traduit par des gestes (graffitis, incendie ou saccage de permanences, etc.).

⁷ Rudi FIEVET, Frais kilométriques des bénévoles - Remboursement ou renonciation ? JA 2021, n°646, p.37.

par une rémunération : la grandeur des élus de proximité découlerait de leur bénévolat sans calcul¹. De fait, tel est le lot commun du syndicaliste et du conseiller municipal. Encore qu'ils bénéficient d'une auto-rémunération purement morale : la satisfaction (la fierté) d'œuvrer au profit de son groupe social, d'ailleurs peut-être indifférent². Dans ces conditions, il n'est guère étonnant que des élus démissionnent ou ne se représentent pas ; tandis que les candidatures se raréfient au fil du temps. La Revue de droit du travail offre par exemple ceci à la lecture : « Dans les SIST [Services Interentreprises de Santé au Travail], le triste constat d'un absentéisme syndical majeur dans les instances de contrôle (commissions de contrôle) s'est pérennisé. La désertion de candidatures aux élections professionnelles dans la plupart des SIST conduit de grandes confédérations syndicales comme la CGT à n'avoir que peu d'élus du personnel »³.

– **L'indifférence compréhensible du nombre de votants à des élections municipales.** À une époque (mars 2020) où étaient mal connus les modes de transmission et les méthodes de lutte contre la Covid-19, encore plus d'électeurs n'auront pas rejoint les bureaux de vote à l'occasion des élections municipales de cette année-là. Il s'agissait d'un scrutin de listes à un tour ou bien deux. Un seul tour si l'une des listes de la commune réunissait la majorité absolue en sa faveur. En pratique, des dizaines de milliers de seconds tours devaient avoir lieu la quinzaine suivante à travers la France. Toutefois, à cause de la pandémie, une loi du 29 mars 2020 aura décidé leur report au mois de juin. Traditionnellement, la distance entre les deux tours est nettement plus courte (15 jours). Il se posait du reste un problème de plus : le sort à réserver aux listes déjà déclarées victorieuses à l'issue du premier tour. Surtout que, compte tenu d'une aggravation de l'absentéisme habituel, ces listes auront souvent été élues par trop peu d'électeurs. La loi alors rendue nécessaire par la situation a décidé qu'il n'y avait pas à y revenir. Justement, lors de la vérification de la constitutionnalité de cette loi, le Conseil constitutionnel aura confirmé tant le report que les résultats des listes déjà déclarées gagnantes⁴. Dans ces circonstances, le Conseil d'État (15 juillet 2020) aura confirmé un jugement du tribunal administratif de Caen, lequel s'était prononcé de façon identique⁵. Les requérants s'imaginaient que l'annulation devait à coup sûr sanctionner toute élection dont le taux d'abstention dépassait la moitié du corps électoral (en l'espèce 56,07 %). Dans l'affaire en question (Commune de Saint-Sulpice-sur-Risle dans l'Orne), les élus (majorité et minorité) du conseil municipal (pour 2020-2026) se réclameront donc d'une légitimité issue de moins que 44 % des suffrages exprimés. Cela ne devrait pas pour autant les empêcher d'être d'excellents représentants.

– **La légitimité des élus politiques en dépit de l'absentéisme électoral.** Le législateur fait peu ou même pas de cas des votes blancs ; sinon il faudrait les intégrer dans les suffrages exprimés. Le déficit d'unction populaire des élus (et leur insuffisance de légitimité) s'en trouverait accentué. Or, en cas de vote blancs, des électeurs se seront déplacés, mais auront été déçus par le profil des candidats offerts à leur choix. Cette analyse n'est pourtant pas unanimement partagée. Un auteur rassure en ces termes : « Ce qui rend l'élection des représentants, et le régime représentatif, légitime, ce n'est pas tant le nombre de voix obtenues par les élus que le fait que la possibilité de se présenter aux élections soit ouverte au plus grand nombre et que les candidats soient traités de façon équitable »⁶. Dans le même sens, une auteure écrit que : « Le niveau de l'abstention, même très important, ne peut donc remettre en cause les résultats du scrutin dès lors qu'il a été sincère »⁷. En

¹ À l'occasion d'une éventuelle activité privée, notamment dans les affaires, l'ancien parlementaire ou fonctionnaire, commettrait un délit en indiquant même simplement leurs activités publiques passées.

² François MAYAUX, Entre idéal et lucidité, JA 2014, n°499, p.19.

³ Paul FRIMAT et François GUILLON, La médecine du travail est-elle menacée ? *Revue de droit du travail* 2011 p.86. Ce sont des professeurs de médecine, actifs dans « Sauvons la Médecine du Travail ».

⁴ CONSEIL CONSTITUTIONNEL, Décision du 17 juin 2020, n° 2020-849 QPC.

⁵ CONSEIL D'ÉTAT, 15 juillet 2020, n° 440055, élection de la Commune de Saint-Sulpice-sur-Risle dans l'Orne. Les décisions du Conseil constitutionnel ne sont pas susceptibles de recours. Elles s'imposent à tous dans la République, notamment aux trois pouvoirs : législatif, exécutif juridictionnel (Constitution, article 62).

⁶ Jean-Pierre GRANDEMANGE, La reconnaissance du vote blanc : une réforme inachevée ?, *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales* n° 46, 17 novembre 2014, 2319.

⁷ Anne-Sophie JUILLES, Les élections municipales de 2020 à l'épreuve de l'abstention, AJCT 2020. 581.

ce qui les concerne, et après avoir rappelé le caractère satisfaisant d'une quelconque majorité en politique, deux éminents professeurs de droit commercial plaident pour la transposition de cette philosophie dans le fonctionnement des sociétés. La raison est que « *toute autre solution risquerait de jeter le trouble dans l'élaboration des décisions collectives et entretiendrait un climat délétère autour de toute votation. Il n'y a pas de raison de procéder autrement dans les délibérations sociales* »¹. C'est vrai que la sécurité juridique incite à l'adoption de ce principe simple et prévisible². Selon cette logique, la faiblesse du nombre d'électeurs n'enlèverait pas plus à un syndicat le droit d'avoir des délégués susceptibles de siéger valablement³.

– **Le bénéfice des gains d'une lutte syndicale même par les non-syndiqués.** À l'instar de l'action politique, le syndicalisme souffre d'attentes consuméristes de la part des syndiqués et des sympathisants. C'est par exemple sans vergogne que ces derniers campent dans les antichambres des syndicats, au cas de contrariété dans l'emploi, et au cas de besoin d'un soutien moral ou procédural. À cet égard, les organisations syndicales consacrent une grande part de leur temps à sauvegarder l'intérêt individuel des uns et des autres, plutôt que l'intérêt collectif de l'ensemble des travailleurs à la fois. Certes, en pays étranger, l'attrait d'un syndicat dépend largement de « *sa capacité à fournir des avantages tangibles et exclusifs à ses membres* »⁴. En France toutefois, de tels avantages sont accessibles à n'importe quel travailleur, même s'il n'a jamais eu à prendre part (même de loin) à la vie du syndicat. On comprend dès lors que nos travailleurs n'aient souvent qu'un regard critique (« *d'enfants gâtés* ») sur les syndicats et le syndicalisme. Et dire que ces organisations seraient plus fortes et plus crédibles si elles apparaissaient davantage représentatives... Tel serait le cas si les travailleurs voulaient bien se ruer vers les urnes qui recueillent les suffrages nécessaires aux candidats à des mandats destinés à la défense bénévole de tous. Mais hélas, l'on finit par s'accommoder de « *l'absentéisme syndical, aussi largement condamné que massivement pratiqué* »⁵. Heureusement, quelques mécanismes aident à ne point sombrer complètement dans le désespoir.

3.2. Le dépassement de l'indifférence de l'électorat

– **L'efficacité et la légitimité même sans l'élection.** Partout où ils ont existé, les CHSCT auront laissé un bon souvenir, empreint d'écoute et d'efficacité. Aussi une certaine incompréhension aura-t-elle pointé à l'occasion de leur fusion-absorption dans le Comité Social et Économique (CSE) naissant. En tous cas, aucun CHSCT ne tirait, « *comme d'ordinaire, sa légitimité de l'élection* »⁶. En effet, leurs membres étaient « *désignés* »⁷. De même, parmi les éléments nouveaux du droit de la représentation, (il) se dégage une instance nouvelle et originale : les représentants de proximité. Les auteurs ne manquent pas de relever que ses membres « *ne sont pas en principe élus mais désignés* »⁸. Sans doute leur légitimité viendra-t-elle d'une autre source : la proximité. C'est plus précisément « *la légitimité gagnée à représenter des salariés que l'on connaît* »⁹. Les risques inhérents à l'absentéisme du corps électoral n'existeront pas ici.

¹ Paul DIDIER et Philippe DIDIER, Droit commercial, t. 2, Les sociétés commerciales, Corpus Droit Privé, Économica, 2011, n°373.

² Sophie-Justine LIEBER et Damien BOTTEGHI, Le contentieux des élections municipales de mars 2008, *AJDA* 2009. 1302.

³ CASS. SOC., 6 mai 1985, Sté Palais de l'automobile, pourvoi contre Trib. inst. de Creil, 6 juillet 1984.

⁴ Jean-Michel BERTHELOT, Olson Mancur (1932-1998), *Encyclopædia Universalis* [en ligne], <http://www.universalis-edu.com/encyclopedia/mancur-olson/>

⁵ Idem.

⁶ Stéphanie GUEDES DA COSTA et Grégoire LOISEAU, Les représentants de proximité, *BJT* sept. 2018, n° 110b1, p. 60.

⁷ En application de l'ancien article L4612-1 du Code du travail.

⁸ Stéphanie GUEDES DA COSTA et Grégoire LOISEAU, précités. Par ailleurs, il ne pourra y avoir de tels représentants dans une entreprise que si un accord collectif les a prévus.

⁹

https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/rapport_le_representant_de_proximite_une_figure_au_coeur_des_enjeux_de_la_nouvelle_representation_des_salaries_irep_cso_0.pdf (Cf. Jérôme PELISSE et Cyril WOLMARK,).

– **La légitimité des juges au regard de leur finalité démocratique.** Une question se pose parfois plus ou moins franchement : celle de savoir si les juges sont légitimes à s’immiscer dans l’activité des élus, à commencer par leurs campagnes électorales. Répondant eux-mêmes à la question, des magistrats soutiennent que malgré leur modalité d’accès à la fonction juridictionnelle, ils auraient une place fondamentale dans l’existence même de la démocratie. Ils précisent en outre que l’on ne saurait « *balayer la séparation des pouvoirs et l’indépendance des juges au nom d’une légitimité électorale présumée souveraine* »¹. Estimant lui aussi que la légitimité ne résulte pas que de l’élection, le président de la République était allé en assurer les hauts magistrats français, lors de l’une de leurs rentrées solennelles². Les mauvaises langues prétendront que cette légitimité (autosuggérée) des magistrats renvoie à une sorte de noblesse de robe³ ou bien au gouvernement des juges⁴.

– **Le sort des désignations et décisions d’élus ultérieurement désavoués par les urnes.** Que doivent devenir les membres d’une instance dont l’entrée en fonction aura dépendu d’un syndicat qui, désormais, a cessé d’être représentatif ? Ils semblent fondés à poursuivre leurs missions, lesquelles sont d’ailleurs plus ou moins juridiquement neutres⁵. Autre question tout aussi prégnante : quel avenir donner aux conventions et accords signés par de telles organisations syndicales en définitive désavouées par la nouvelle élection ? Sans doute, la sécurité juridique commande-t-elle d’acclimater en droit social un principe immémorial du droit international public. À savoir celui de la continuité de l’État. En vertu de ce principe, les engagements pris par le Gouvernement précédent seront repris à son compte (et donc appliqués) par le Gouvernement suivant⁶. On pourrait illustrer la règle par cette idée que, par exemple, la France demeure (éternelle), alors que ses enfants passent et trépassent. La valeur juridique des contrats collectifs (conventions collectives et accords d’entreprise) ne pâtit normalement d’aucune caducité en conséquence d’un changement syndical⁷. Plus encore, le côté réglementaire des conventions collectives, ainsi que leur potentialité d’extension ministérielle (à d’autres que les signataires initiaux), justifieraient l’application de quelques principes du droit public⁸. Déjà, la Cour de cassation juge que les dispositions d’un accord « *s’imposent de plein droit à tous en vertu de l’effet obligatoire de l’accord collectif et de ses annexes* »⁹. Les syndicats dont les électeurs se seront détournés d’eux ou des élections en général, laisseront donc encore une trace rémanente un certain temps.

¹ Denis SALAS, Du procès politique au procès Politis, La Semaine Juridique Edition Générale n° 42, 14 octobre 2019, 1039. L’auteur dit par ailleurs que : « *En réalité, la révélation de la corruption politique ces dernières années a brisé la fiction d’une élite vertueuse incarnant la volonté du peuple* ».

² « *La légitimité de la justice en France trouve sa source dans l’indépendance et elle doit pouvoir s’affirmer. [...]. L’indépendance implique une responsabilité propre et n’interdit pas l’articulation voire la relation des pouvoirs entre eux* » (Cour de cassation (rentrée solennelle, 15 janv. 2018), Indépendance et effectivité : les enjeux de la justice pour Emmanuel Macron, La Semaine Juridique Edition Générale n° 4, 22 janvier 2018, 95).

³ « *Intimement, secrètement, pudiquement, chacun.e peut répondre pour lui-même : pourquoi veux-je faire profession de magistrat ? Pourquoi me faire le serviteur de la justice ? Comment se préparer intérieurement à endosser l’habit qui habilite à faire justice, c’est-à-dire se préparer à rentrer dans le métier ?* » (Jean-Philippe PIERRON, II - Le poids de l’expérience - Les valeurs du métier de magistrat dans l’œuvre de justice, Les cahiers de la justice 2022. 87).

⁴ Frédéric ROUVIERE, Le nouveau gouvernement des juges, RTD civ. 2022. 504 ; Hervé CROZE, Gouvernement des juges ou gouvernement du droit ? Procédures n° 8-9, Août 2022, repère 8.

⁵ Sophie NADAL, Fluctuations de la représentativité syndicale et perturbations de la vie juridique des conventions et accords collectifs de travail, *Droit social* 2013 p.323.

⁶ La continuité de l’État, qui est opposable entre États (indépendants et souverains) ne doit pas être confondue avec un principe de sonorité voisine : la continuité du service public. D’après ce dernier, la structure ou le mécanisme mis en place pour satisfaire un besoin d’intérêt général doit persister aussi longtemps que dure le besoin en question. Quitte à s’adapter chaque fois que nécessaire. Nul n’a vocation à exiger l’immutabilité du service public. Il y a en effet un principe d’adaptation du service public.

⁷ Un slogan giscardien célèbre parlerait ici de continuité dans le changement.

⁸ D’une part, la continuité de l’État ; d’autre part, les modifications et abrogations de textes dans le respect des trois parallélismes (de compétence, de procédure, de forme).

⁹ CASS. SOC., 28 mars 2018, pourvoi n° 16-21137.

– **La légitimité décriée par les mauvais perdants de l'élection présidentielle.** À un mois du scrutin pour la présidence de la République (mars 2022), le président du Sénat aura réalisé que la championne qu'il avait toujours soutenue échouerait probablement à figurer parmi les deux finalistes de cette élection majeure. Dans ces circonstances, il a prétendu que la campagne électorale étant phagocytée par la pandémie de Covid-19, puis par la guerre en Ukraine, le président élu prochainement manquerait de légitimité. Son propos a déçu et fâché, ou seulement étonné¹. Certes, en 2017 déjà, LA FRANCE INSOUMISE maugréait que son candidat s'était placé à une coudée du second tour, et que le président élu (Emmanuel MACRON), dont il n'était pas vraiment loin en nombre de voix, n'était pas si légitime à appliquer son programme. D'ailleurs, à la même époque, plusieurs personnalités de Droite s'étaient autorisées à soutenir que les juges et la presse leur avaient volé la victoire (promise à François FILLON). Déjà, cinq ans plus tôt, Nicolas SARKOZY (président sortant) avait distillé l'idée qu'avec deux semaines supplémentaires de campagne électorale, c'était lui, plutôt que François HOLLANDE, qui aurait été élu. Du coup, ce dernier serait anormalement devenu président de la République. Le défaut de légitimité s'était aussi insinué dans l'esprit des gens de Gauche en 2002. Car Lionel JOSPIN (qui avait un bon bilan économique) avait néanmoins été éliminé, vu que la presse n'en finissait pas de monter en épingle le « *sentiment d'insécurité* ». Même le général DE GAULLE n'aura pas toujours semblé légitime à son principal opposant (François MITTERRAND), lequel aura gravé sa détestation dans un pamphlet célèbre : « *Le coup d'état permanent* »². En résumé, l'élection ne préserve pas du reproche d'insuffisante légitimité³. Et dire qu'il faut une somme d'efforts pour organiser des élections, même lorsque grand monde ne vient... voter.

– **La légitimité par le bénévolat de l'intervention.** La question de la légitimité renvoie par ailleurs à une personne physique particulièrement soucieuse de l'intérêt général, et donc la moins à l'écoute de ses propres intérêts ou bien de ceux de ses parents, amis et connaissances. Car la boussole guidant chaque élu devrait être d'occuper « *un poste pour servir, et non pas pour se servir* ». Le doute était moins grand à l'époque où presque tous les élus œuvraient bénévolement aux destinées soit de la collectivité nationale (députés et sénateurs), soit d'une collectivité communale ou départementale (conseillers communaux et maires ; conseillers généraux et président du conseil général). En ce temps-là, seuls les bourgeois et les propriétaires terriens (vivant de leurs rentes) pouvaient gérer une collectivité locale sans (besoin de) rémunération. Ils pouvaient pareillement aller débattre, par bienfaisance, dans l'une de nos deux assemblées parlementaires parisiennes⁴. Puis, progressivement, des candidats pauvres ont eux aussi pu se présenter aux élections municipales et aux élections parlementaires⁵. Il se trouve que, finalement, une rémunération avait été prévue, par sollicitude, pour

¹ Interrogé, lors de la présentation de son nouveau programme électoral, Emmanuel Macron a paraphrasé un essai récent en disant que : « *Un président du Sénat ne devrait pas dire ça* ». C'est vrai que celui-ci a vocation à assurer (pendant trois mois) l'interim du Chef de l'État désormais dans l'impossibilité de poursuivre son mandat. C'est ainsi qu'en attendant l'élection de Georges Pompidou, Alain Poher avait remplacé le général de Gaulle, démissionnaire. Ce président du Sénat a de nouveau assuré les fonctions suprêmes en attendant l'élection de Valéry Giscard d'Estaing, lors du décès prématuré de Georges Pompidou. Dans ces divers cas, la légitimité du remplaçant été à rechercher, non pas dans l'élection, mais plutôt dans la solidité des institutions de la Cinquième République.

² François MITTERRAND, *Le coup d'état permanent*, Plon, 1964.

³ On notera que c'est par 350 voix pour et 161 contre que l'Assemblée nationale aura donné au général de Gaulle (dernier président du Conseil des ministres sous la Quatrième République), le mandat (3 juin 1958) de préparer la Constitution qui devait instaurer la Cinquième République. Ce qui représentait une majorité de 68,49 %. Pour sa part, le maréchal Pétain, appelé à mettre fin à Troisième République, n'aurait pas eu à rougir du pourcentage de l'Assemblée nationale qui, à son époque (10 juillet 1940), lui aura conféré les pleins pouvoirs. À savoir 62,73 %. Attention, l'expression Assemblée nationale (chambre des députés et Sénat) avait alors le sens que l'on donne désormais au terme Congrès (Assemblée nationale et Sénat).

⁴ Si les députés et les sénateurs gagnent plus qu'un professeur des universités, en revanche les conseillers départementaux et régionaux perçoivent à peine 2000 € environ, selon le nombre d'habitants de leur circonscription. En revanche, les conseillers municipaux sont des bénévoles qui œuvrent autour d'un maire dont l'indemnité atteint péniblement le SMIC.

⁵ « *Ce mouvement de recul des notables, héritiers de charges politiques en vertu de la tradition et les exerçant à titre (quasi) honorifique compte tenu de leur fortune personnelle, est permis par le développement de mécanismes institutionnels de financement des activités politiques, organisations partisans, fonctions électives, institutions de représentation* » (Didier DEMAZIERE, *La professionnalisation, une notion polysémique*, Droit social 2016. 116).

ces candidats sans fortune personnelle ou familiale. Par conséquent, beaucoup d'entre eux sont passés d'une vie modeste à une vie confortable, voire opulente¹. Bien sûr, l'exercice de la vertu ou de l'activité gratuite pour autrui se révèle plus facile si l'on dispose d'une certaine aisance matérielle². Mais encore une fois, la quête patrimoniale demeure presque toujours secondaire chez le dirigeant politique et le syndicaliste. En effet, tous deux brûlent surtout de l'envie de faire triompher leur vision du monde et des rapports sociaux³.

– **L'inutilité du quorum lors du second tour de l'élection professionnelle.** Dans les élections professionnelles, l'exigence d'un quorum ne concerne que le premier tour du scrutin. C'est alors seulement que l'absentéisme des électeurs apparaît pénible. Ce quorum est atteint du moment que, dans le collège électoral considéré, les votants sont en nombre supérieur à la moitié des inscrits. On dépasse ainsi l'indifférence ou l'inertie de l'électorat. Comme dirait la Cour de cassation (20 décembre 2006), « *lorsque le quorum n'est pas atteint, par définition le nombre de suffrages exprimés est inférieur à la moitié du nombre d'inscrits* »⁴. Il y a en fait plusieurs scrutins distincts lors des élections professionnelles. D'abord, dans chaque collège ; ensuite, dans chacun de ceux-ci l'on vote pour les titulaires, puis pour les suppléants. Le défaut de quorum n'affectera ainsi éventuellement qu'un collège, et peut-être seulement l'une des élections de ce collège. Lorsque plusieurs listes sont en lice, il est manifeste que celle qui aura remporté le plus de voix pèsera alors (démocratiquement, syndicalement) plus lourd que ses concurrentes. Encore que ce résultat ne signifiera nullement que cette liste gagnante disposera de la majorité des salariés pour elle. Ayant en tout et pour tous les suffrages d'une minorité, cette liste sera précisément porteuse d'une majorité plutôt fragile, « *au regard de la finalité même de la loi* » ajouterait aussitôt la Cour de cassation⁵.

– **L'époque idéale d'appréciation du poids électoral respectif des syndicats.** Compte tenu de la possibilité de deux tours de scrutin, à quel moment doit-on apprécier le poids respectif des syndicats fonctionnant dans une entreprise ? Est-ce à l'issue du premier tour, ou plutôt à l'issue du second ? En bonne logique, c'est aussitôt après le tour initial ; car c'est alors que les syndicats sont seuls en concours entre eux. On sait qu'au second, des candidats libres peuvent se présenter. Cela étant, pourquoi chercher à savoir ce que pèse chacun des syndicats d'une entreprise donnée ? Réponse : Pour s'assurer de leur légitimité respective à représenter les salariés lors de la conclusion de contrats collectifs⁶. Curieusement, la Cour de cassation avait cru pouvoir juger que le décompte était malvenu en cas de défaut de quorum lors du premier tour⁷ ; à l'instar de l'hypothèse où il y aurait carence (de candidats). Pour sortir de cette impasse, née du refus jurisprudentiel du décompte, l'on pouvait conférer une valeur chiffrée au second tour. Mais en passant sous silence la performance des candidats indépendants⁸. Le législateur a fini par s'en préoccuper. Quoiqu'il en soit, l'absentéisme des électeurs pose problème pour la détermination de la représentativité syndicale.

¹ Une infime minorité d'entre eux n'alimentent pas la caisse commune par leurs impôts ; ou bien se servent dans cette caisse ; ou encore perçoivent des dessous de table. Ce sont les situations délictuelles de la corruption, de la prévarication, de la rétro-commission.

² Du reste, personne ne doute sérieusement qu'un représentant doive arborer une mise agréable à la vue. Car nul n'aimerait être représenté par un va-nu-pieds, ou encore par un miséreux dormant sous les ponts, et fouillant dans les poubelles pour avoir son pain quotidien. D'où le concept de frais de représentation. Enfin, si l'habit ne fait pas le moine, c'est néanmoins le plumage qui fait le bel oiseau.

³ En vérité, les dirigeants politiques s'épanouissent davantage en imposant à leurs concitoyens le présent et le futur dans lesquels ils vivront. Ils rêvent que leur point de vue devienne la loi commune applicable à tous. L'argent et le confort matériel n'existent parfois nullement dans leur Panthéon des « politiciens ». En résumé, « [...] ils ne se revendiquent pas comme des professionnels, exerçant un travail qui réclame rémunération. Ils qualifient leurs activités, sous l'angle du dévouement à la chose publique, d'un honneur qui n'a pas à être salarié, de l'exercice d'une vocation ou d'un art » (Didier DEMAZIERE, La professionnalisation, une notion polysémique, *Droit social* 2016. 116).

⁴ Communiqué de la Cour de cassation à propos de son arrêt du 20 décembre 2006, arrêt ADECCO.

⁵ Communiqué de la Cour de cassation à propos de son arrêt du 20 décembre 2006, arrêt ADECCO.

⁶ Cette expression de contrat collectif renferme à la fois les conventions collectives et les accords d'entreprises. C'est ici la résurrection d'une expression courante dans le premier *Traité de droit du travail* proposé par le professeur Paul Durand.

⁷ CASS. SOC., 18 mars 1982, n° 81-60.871.

⁸ CASS. SOC., 20 décembre 2006, arrêt ADECCO, pourvoi n° 05-60345, Bulletin 2006 V N° 399 p. 386.

– **Les limites de l'exigence de parité aux élections professionnelles.** Les syndicats ont un monopole de présentation des candidats aux élections professionnelles. Ce sont des élections de listes (notamment pour le CSE) avec respect du principe de parité femmes-hommes¹. Ceux qui veulent présenter une liste se trouvent ainsi confrontés à la nécessité de convaincre des candidates (femmes), puis le corps électoral pour qu'il daigne prendre part au vote. Le monopole syndical est mis à l'écart si un second tour est rendu indispensable par une carence (défaut de candidats), par un défaut de quorum (participation de moins de 50 % des inscrits), ou par la subsistance de sièges à pourvoir. Lors de ce second tour, des candidatures sans lien avec les syndicats peuvent librement se constituer. Et, selon la jurisprudence, sans condition de parité². La solution se comprend aisément : il ne faut pas exacerber le dédain et l'absentéisme dont souffrent ces élections professionnelles par une complexification de leurs conditions.

– **La soumission des élections professionnelles aux prescriptions du code électoral.** Une certaine dose de sérieux (voire de solennité) s'impose en matière de consultation électorale, même dans le cadre de l'entreprise. On le vérifie dans une affaire où la SOCIETE HAJAR RESEAUX (dix-neuf salariés) avait organisé l'élection des délégués de son personnel. Le premier et le second tour étaient prévus pour les 6 et 20 novembre 2015. Or, des incidents électoraux (observés par le syndicat CGT) ont par la suite été exposés à la justice³. C'est-à-dire qu'au regard de ceux-ci le syndicat exigeait l'annulation des résultats. Pour le débouter, le tribunal d'instance de Schiltigheim aura retenu que : *« aucune des irrégularités dénoncées n'est susceptible d'entraîner l'annulation des élections »*⁴. L'une de ces irrégularités avait été l'édition d'un bulletin unique pour les deux listes de candidat. Au contraire, selon la Cour de cassation (08 mars 2017), cela *« était de nature à affecter la sincérité des opérations électorales et, s'agissant d'un principe général du droit électoral, constituait une irrégularité justifiant à elle seule l'annulation des élections »*. Ainsi donc, chaque liste concurrente devrait pouvoir offrir un bulletin de vote personnel et distinct aux électeurs.

– **La facilitation du quorum par considération des seuls suffrages exprimés.** Un accord d'entreprise majoritaire suppose la réunion de 30 % des voix. Le lecteur imparfaitement au courant des taux de participation relevés lors des élections professionnelles s'étonnera de la modestie du score ainsi exigé. Au contraire, le spécialiste redoutera qu'il ne s'agisse ici d'un pic (d'un cap) difficile à atteindre. Heureusement, l'exigence ne porte pas sur les inscrits (l'ensemble des salariés) mais seulement sur les suffrages exprimés (sans les blancs et les nuls). Au fond, cela se ramène en définitive à 20 % environ des salariés ; c'est-à-dire que *« la majorité devient alors très relative »*⁵. Par ailleurs, le référendum des salariés porte tantôt sur des personnes (les représentants à habiliter), tantôt sur des actes juridiques (les contrats collectifs à entériner). Cette seconde hypothèse d'une ratification concerne un texte convenu entre les délégués et l'employeur⁶. La ratification référendaire se rapporte parfois aussi à un texte unilatéralement élaboré par l'employeur. Une collaboration contestable pour une partie de la doctrine⁷. La légitimité de l'accord d'entreprise s'impose toutefois si la (squelettique) majorité a été réunie.

– **L'absentéisme aux élections professionnelles en formes de carence ou de défaut de quorum.** En juin 2021, la commission des affaires sociales du Sénat a adopté un rapport

¹ Cela revient à alterner progressivement femmes et hommes, jusqu'à l'éventuel épuisement de l'un des deux sexes avant la fin de la liste. Ce sont les ordonnances de septembre 2017 (modificatifs des articles L2314-26 et suivants du Code du travail) qui ont ajouté cette condition de parité.

² CASS. SOC., 25 novembre 2020, n° 19-60.222.

³ Cette désignation générique viole la réalité juridique. Dans les entreprises, et encore plus dans les localités, les structures syndicales sont des personnes morales autonomes qui se confédèrent volontairement à d'autres syndicats locaux ou d'entreprises pour constituer ensuite (de proche en proche, ou plutôt de plus en plus loin) une confédération nationale CGT, SUD, CFDT, etc.

⁴ CASS. SOC., 8 mars 2017, pourvoi n° 16-60106.

⁵ Jean-Emmanuel RAY, L'accord d'entreprise majoritaire, *Droit social* 2009. 887.

⁶ La question de la légitimité se posera sans doute. Mais, selon toute vraisemblance, l'accord sera légitime pour avoir été signé par des délégués eux-mêmes légitimes. En effet, seuls des signataires majoritaires auront pu signer un accord majoritaire (Gilles AUZERO, La légitimité intrinsèque de l'accord collectif et la règle majoritaire, *Droit social* 2018. 154.

⁷ Idem.

d'information qui faisait le bilan des réformes relative au dialogue social et à la négociation collective¹. C'est le RAPPORT PUISSAT. Selon celui-ci, des milliers d'élections au comité social et économique (CSE) se solderaient par des procès-verbaux de carence. Ainsi, en juin 2020, pour 81.371 CSE, les syndicats n'avaient pas réussi à convaincre suffisamment de salariés pour porter leur étendard dans 39.354 entreprises ; presque une fois sur deux. Plus généralement dit la DARES, si près de 33 % de petites entreprises (effectif de 11 à 49) disposaient en 2018 de l'une des instances de représentation du personnel, 67 % n'y étaient pas arrivés². Cette désaffection a pu faire penser à la multinationale AMAZON que ses salariés des Amériques se satisfaisaient pleinement du seul face à face avec l'employeur, c'est-à-dire sans jamais l'intercession de syndicats.

– **L'encouragement sénatorial des candidatures indépendantes des syndicats.** L'audience des syndicats conditionne ou démontre leur quantité de voix aux élections professionnelles. Or les chiffres publiés par le ministère du travail inquiètent plutôt. En effet, l'absentéisme électoral est massif, et donc l'attachement aux syndicats, négligeable. Par exemple, lors du cycle d'élections de 2017-2021 seulement 38 % des 5,4 millions de salariés auront bien voulu voter. Ce taux n'était déjà que de 43 % de participation lors du cycle précédent ; encore que le nombre potentiel d'électeurs (plus élevé) s'établissait alors à 5,6 millions³. Le syndicalisme n'a certes pas bonne presse dans notre pays. Aussi, selon un rapport sénatorial, les candidatures indépendantes (sans attache syndicale) devraient-elles être davantage promues ; surtout dans les petites entreprises⁴. De la sorte, certains préjugés tomberaient, tant chez les salariés que chez les managers. Naturellement, il ne faut pas accabler et décourager les syndicats. Car dans certaines structures, ils sont dynamiques et bénéficient de la confiance des salariés. Voilà pourquoi (*de lege ferenda*) le protocole d'accord préélectoral ne devrait écarter le monopole syndical de présentation que là où une telle confiance manquerait. Certes, un candidat indépendant rivalisera parfois d'audience avec un syndicaliste installé. Pour mieux s'en rendre compte, l'on pourrait prévoir leur parrainage par le corps électoral⁵. Le Code du travail prescrirait leur soutien par un certain pourcentage des électeurs ; ou bien l'atteinte d'un nombre donné d'électeurs⁶. Le législateur pourrait en fait s'inspirer de ce qu'il a déjà prévu dans le Code de commerce à propos de la représentation des salariés dans les conseils d'administration⁷. En tous cas, les syndicats doivent franchir le seuil de 10 % des suffrages exprimés afin que leurs délégués continuent de mener des négociations collectives. Ce taux, apparemment ridicule (ou raisonnable), se situe bien loin de la majorité, et plus encore de l'unanimité.

4. Conclusion

Les pouvoirs publics ont toujours eu un comportement jupitérien. Afin de conjurer les dérives volontaires ou non, dans un État de droit, généralement par ailleurs un État démocratique, les décideurs sont priés de s'entourer d'avis (sur le droit et/ou sur l'opportunité). Si plusieurs de pareils conseils sont obligatoirement sollicités, en revanche, ils ne doivent être forcément suivis que s'ils ont un label particulier : « *avis conforme* ».

¹ Un rapport sous la plume de la sénatrice Frédérique PUISSAT, <http://www.senat.fr/rap/r20-722/r20-7226.html>.

² « Selon le comité d'évaluation des ordonnances de 2017, 86 % des carences d'élus au CSE sont en effet constatées dans des établissements de moins de 50 salariés » (Frédérique PUISSAT, <http://www.senat.fr/rap/r20-722/r20-7226.html>).

³ C'est du moins le sentiment d'un DRH de firmes internationales auditionné au Sénat (Jean-Christophe Sciberras). Il aura notamment exercé les fonctions de DRH France de Solvay, puis de directeur des relations sociales du groupe Axa. Cf. rapport PUISSAT, précité.

⁴ « La logique de cette réflexion n'est pas d'affaiblir davantage les syndicats, qui représentent des acteurs indispensables de la démocratie sociale. Dans les pays étrangers qui autorisent les candidatures tant syndicales que non syndicales aux élections des représentants du personnel, un tel effet n'a d'ailleurs pas été constaté » (Frédérique PUISSAT, <http://www.senat.fr/rap/r20-722/r20-7226.html>).

⁵ Un peu comme à l'élection présidentielle où les 500 signatures constituent un filtre à l'encontre des candidatures dont la pertinence ne s'impose pas immédiatement à l'esprit de tous.

⁶ Ce chiffre (trop précis) s'imposerait mécaniquement même les candidats d'entreprises aux faibles effectifs.

⁷ Code de commerce, article L225-28.

Le problème est que les instances chargées de donner les avis sont composées d'élus et/ou de fonctionnaires qui ploient sous diverses charges ; dont la réunionite. D'où un absentéisme empêchant parfois la satisfaction du quorum, et obligeant donc au report de la réunion voulue. En cas de réunion de rechange, nul besoin de respecter de quorum : le peu de présents décideront valablement pour le compte de tous.

Néanmoins, si dès la première réunion (sans quorum) des décisions avaient été adoptées, le juge administratif les annulera. Tout au moins si cela lui est demandé dans les délais spécifiques à la matière concernée. Il s'agit en général de deux mois à compter de la publication (affichage, communiqué radio, Internet, etc.). Au-delà, la règle entre définitivement (ou presque) dans les règles du droit positif français. La procédure ensuite envisageable sera l'abrogation (pour l'avenir), et non plus l'annulation (pour le passé, le présent et l'avenir).

Cela étant, le même désintérêt, et l'absentéisme corrélatif, frappe les consultations censées permettre de savoir (et peut-être alors de mettre en œuvre) ce que pense et veut le peuple (lui-même). Si l'on peut comprendre sa fréquente désertion des bureaux destinés à accueillir les bulletins pour un vote professionnel ou pour un vote politique, sans doute est-il moins explicable qu'il ne daigne procéder à un vote électronique vite réalisable de n'importe où.

De plus en plus, les consultations électorales renferment l'avis d'une minorité d'électeurs. L'on pourrait se consoler de cette situation en se disant que la minorité en question est intéressée par le bien commun et qu'elle s'oblige précisément à sacrifier un peu de son temps pour le collectif. Après tout, la quantité remplacera-t-elle jamais la qualité ?

En tous cas, de nombreux électeurs d'autrefois ne décidaient pas toujours librement et en connaissance de cause. Effectivement, outre l'influence de la famille, il y avait à subir celle du parti ou du syndicat, celle du prêtre ou du patron. Sans compter que le faible niveau d'instruction de naguère ne permettait pas toujours à l'électeur d'appréhender pleinement les tenants et les aboutissants des choix politiques et économiques qui lui étaient soumis.

Au total, comme hier, c'est la minorité qui gouverne ; du fait de l'insouciance ou de l'ignorance de la majorité. Sans doute est-ce pour aujourd'hui une variante de la servitude volontaire.

Bibliographie

Doctrine

1. Ackiel BOUDINAR-ZABALETA, La rhétorique constituante au service d'un programme présidentiel : retour sur le discours constituant de J.-L. Mélenchon, *Revue de droit public approfondi* n° 4, Juin 2017.
2. Alexis BECQUART et Violaine DELSOL, L'annulation d'une décision irrégulière dans l'association : l'arme ultime des minoritaires ? *JA* 2003, n°284, p.13.
3. Alexis FOURMONT, Les députés non-inscrits, une survivance ? *Constitutions* 2018. 42.
4. Anne-Sophie JUILLES, Les élections municipales de 2020 à l'épreuve de l'abstention, *AJCT* 2020. 581.
5. Bernard PACTEAU (Chronique Sous la direction de), sous COUR D'APPEL ADMINISTRATIVE Bordeaux, 13 février 2007, n° 04BX00407, Commune Sainte-Anne [Martinique].
6. Bernard TEYSSE, À propos de la rénovation de la démocratie sociale, *Droit social* 2009, p. 627. L'auteur ajoute (un peu comme aurait pu dire Francky Vincent), « *il y a la moralité aussi* ».
7. Bertrand FAURE, Les deux conceptions de la démocratie administrative, *RFDA* 2013. 709).
8. Clotaire MOULOUNGUI, Absentéisme des Décideurs, Hic pour Quorums et Majorités, *Didactijuris*, 2024, 283 pages.
9. Collectif, Les plébiscites, la difficile entrée dans la démocratie, <https://www.napoleon.org/enseignants/documents/les-plebiscites-la-difficile-entree-dans-la-democratie-cours/>
10. Daniel Gaxie, Abstentionnisme, *Encyclopædia Universalis* [en ligne], <http://www.universalis-edu.com/encyclopedie/abstentionnisme/>
11. Denis SALAS, Du procès politique au procès Politis, *La Semaine Juridique Edition Générale* n° 42, 14 octobre 2019, 1039.
12. Didier DEMAZIERE, La professionnalisation, une notion polysémique, *Droit social* 2016. 116).
13. Franck PETIT, De la distinction entre absence de quorum et carence, *Droit social* 2012. 109.

14. François MAYAUX, Entre idéal et lucidité, JA 2014, n°499, p.19.
15. François MITTERRAND, Le coup d'état permanent, Plon, 1964.
16. Françoise LOMBARD, Les citoyens-juges, RSC 1996. 773.
17. Frédéric ROUVIERE, Le nouveau gouvernement des juges, RTD civ. 2022. 504 ; Hervé CROZE, Gouvernement des juges ou gouvernement du droit ? Procédures n° 8-9, Août 2022, repère 8.
18. Frédéric-Jérôme PANSIER, Répertoire de procédure civile, Office public ou ministériel, 2019, n° 2.
19. Frédérique PUISSAT, Rapport sénatorial, <http://www.senat.fr/rap/r20-722/r20-7226.html>).
20. Gilles AUZERO, La légitimité intrinsèque de l'accord collectif et la règle majoritaire, *Droit social* 2018. 154.
21. Gilles AUZERO, La légitimité intrinsèque de l'accord collectif et la règle majoritaire, *Droit social* 2018. 154.
22. Jacques VIGUIER, Gestes et mots symbolique de la passation des pouvoirs présidentiels, LPA 9 juin 1995, n° PA199506901, p. 4.
23. Jacques BORE et Louis BORE, La cassation en matière pénale, Chapitre 148, Section 3, 2018/2019.
24. Jean CASTELAIN, Bâtonnier, vice-bâtonnier : un ticket nécessaire, *Gaz. Pal.* 17 janv. 2008, p. 3.
25. Jean-Baptiste THIERRY, La raison de la loi est la raison du plus fort [obs. sur CASS. CRIM., n° 21-82.237], AJ pénal 2022. 273).
26. Jean-Emmanuel RAY, L'accord d'entreprise majoritaire, *Droit social* 2009. 887.
27. Jean-Jacques DUPEYROUX, Quelques questions, *Droit social* 1990 p.9).
28. Jean-Philippe PIERRON, II - Le poids de l'expérience - Les valeurs du métier de magistrat dans l'œuvre de justice, *Les cahiers de la justice* 2022. 87).
29. Jean-Pierre COURTEJAIRE et Michel VERPEAUX, L'élection des présidents des assemblées locales et le quorum, AJDA 2004 p.954.
30. Jean-Pierre GRANDEMANGE, La reconnaissance du vote blanc : une réforme inachevée ?, *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales* n° 46, 17 novembre 2014, 2319.
31. Jérôme PELISSE et Cyril WOLMARK, https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/rapport_le_representant_de_proximite_une_figure_au_coeur_des_enjeux_de_la_nouvelle_representation_des_salaries_irerp_cso_0.pdf .
32. Karol MODZELEWSKI, Culte et justice : Lieux d'assemblée des tribus germaniques et slaves, *Annales. Histoire, Sciences Sociales*, 54e Année, No. 3 (May - Jun., 1999), pp. 615-636, Cambridge University Press, <https://www.jstor.org/stable/27585917>.
33. Marie PERRET et Catherine KINTZLER, Condorcet, L'instruction publique et la naissance du citoyen. Éditions Minerve, 2015, 156 p., Humanisme, 2016/1 (n° 310), p. 112-113. DOI : 10.3917/huma.310.0112. Encore que l'impôt ait parfois été payé en nature, par l'accomplissement de corvées.
34. Marie SLAVICEK, https://www.lemonde.fr/politique/article/2022/01/04/qu-est-ce-que-le-coup-du-rideau-qui-a-suspendu-l-examen-du-projet-de-loi-sur-le-passe-vaccinal-a-l-assemblee-nationale_6108176_823448.html.
35. Marie-Christine DE MONTECLER, Des députés veulent recentrer et encadrer l'état d'urgence, AJDA 2016. 2352.
36. Nadine DANTONEL, *Encyclopédie des collectivités locales* / Chapitre 4 - Département : exécutif départemental Coll. Loc, COR, Mai 2015.
37. Paul DIDIER et Philippe DIDIER, Droit commercial, t. 2, Les sociétés commerciales, Corpus Droit Privé, Économica, 2011, n°373.
38. Paul FRIMAT et François GUILLON, La médecine du travail est-elle menacée ?, *Revue de droit du travail* 2011 p.86.
39. Philippe MARCHAT, Coup d'œil sur l'Inde d'aujourd'hui... et de demain..., *RMCUE* 2008. 96.
40. Pierre MAZEAUD, Qu'est le citoyen devenu ?, *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales* n° 3, 15 janvier 2007, 2010.
41. Sophie NADAL, Fluctuations de la représentativité syndicale et perturbations de la vie juridique des conventions et accords collectifs de travail, *Droit social* 2013 p.323.
42. Sophie-Justine LIEBER et Damien BOTTEGHI, Le contentieux des élections municipales de mars 2008, AJDA 2009. 1302.
43. Stéphanie GUEDES DA COSTA et Grégoire LOISEAU, Les représentants de proximité, *BJT* sept. 2018, n° 110b1, p. 60.
44. Victor Ulysse SULTRA, Le Conseil d'État et l'avis sur le référendum du 28 octobre 1962, *RFDA* 2022. 973.
45. Yann FAVIER, Actes de l'état civil, Répertoire de droit civil, novembre 2020).

Loi et Jurisprudence

1. http://www2.assemblee-nationale.fr/decouvrir-l-assemblee/role-et-pouvoirs-de-l-assemblee-nationale/les-fonctions-de-l-assemblee-nationale/les-fonctions-legislatives/les-votes-a-l-assemblee-nationale#node_4002.
2. Règlement de l'Assemblée Nationale, article 61, alinéa 1 et 2.
3. Règlement de l'Assemblée Nationale, Article 43, alinéa 1.
4. CONSEIL CONSTITUTIONNEL, Décision du 17 juin 2020, n° 2020-849 QPC.
5. CONSEIL D'ÉTAT, 15 juillet 2020, n° 440055, élection de la Commune de Saint-Sulpice-sur-Risle dans l'Orne.
6. CASS. SOC., 30 novembre 2011, n° 10-23.986, Véolia Générale des eaux, Bulletin 2011, V, n° 279.
7. CONSEIL D'ÉTAT, 19 janvier 1983, Chauré, n° 33241, Lebon 7.
8. Conseil d'État, 17 mai 1974, Commune de Camelas, Lebon 292.
9. CONSEIL D'ÉTAT, 21 novembre 1969, Maire et adjoint de la commune de Cauro, n° 74383.
10. CONSEIL D'ÉTAT, 20 février 1953, Sté Intercopie, Lebon 88.
11. CONSEIL D'ÉTAT, 13 décembre 1918, n° 61663, Chambre syndicale des Négociants Facteurs Commissionnaires et Expéditeurs aux Halles de Bordeaux, Lebon 1918.