

Leçon 3 : Souveraineté et mandat de l' élu

Table des matières

| | |
|---------------------------------------------------------------|-----------|
| Objectifs | 3 |
| Introduction | 4 |
| I - Mandat et statut de l' élu | 5 |
| A. Le mandat de l' élu..... | 5 |
| 1. <i>Souveraineté populaire et mandat impératif.....</i> | 5 |
| 2. <i>Souveraineté nationale et mandat représentatif.....</i> | 6 |
| B. Le statut de l' élu..... | 6 |
| 1. <i>Les incompatibilités parlementaires.....</i> | 6 |
| 2. <i>Les immunités parlementaires.....</i> | 7 |
| 3. <i>Le contrôle du patrimoine des parlementaires.....</i> | 8 |
| II - Les modes de scrutin | 9 |
| A. Le choix du mode de scrutin..... | 9 |
| B. Le scrutin majoritaire..... | 9 |
| C. La représentation proportionnelle..... | 10 |
| D. Les scrutins mixtes..... | 10 |

Objectifs

Appréhender la notion de démocratie à travers un deuxième élément fondateur : le mandat de l'élu.

Distinction entre les deux types de mandat pouvant être conférés à l'élu ; présentation du statut de l'élu représentant de la nation ; la représentation collective et le mode de scrutin.

Introduction

Que la souveraineté appartienne au peuple ou à la nation, la question ici est de savoir comment les gouvernés vont l'exercer. Deux systèmes associent les citoyens à l'exercice du pouvoir politique :

La démocratie directe : système idéal dans lequel les citoyens exercent eux-mêmes le pouvoir (souveraineté populaire).

La démocratie représentative : système dans lequel les citoyens élisent leurs représentants qui exercent le pouvoir (souveraineté nationale).

Dans les démocraties occidentales, un *compromis* s'est imposé entre ces deux formes de démocratie : c'est la *démocratie semi-directe* = démocratie représentative qui fait place à des procédés particuliers de démocratie directe (referendum).

Quelle est la signification du vote ?

- Le droit de suffrage a deux objets :

- Exprimer directement la volonté du peuple (faire la loi, ratifier une constitution, une révision constitutionnelle... dans le cadre d'une démocratie directe ou semi-directe) : voir infra.
- Désigner des délégués qui exerceront le pouvoir politique (dans le cadre d'une démocratie représentative et, dans une certaine mesure, d'une démocratie directe). Un lien s'établit entre l'élu et l'électeur qui se traduit dans le **mandat** qui est conféré à l'élu par l'élection. La nature de ce mandat est différente selon la théorie de la souveraineté envisagée.

- Sur le plan collectif, l'élection entraîne une représentation politique qui varie selon le **mode de scrutin** retenu.

Mandat et statut de l'élu



| | |
|--------------------|---|
| Le mandat de l'élu | 5 |
| Le statut de l'élu | 6 |

La nature du mandat de l'élu dépend du titulaire de la souveraineté. La souveraineté nationale, à la différence de la souveraineté populaire, justifie la représentation et génère un statut protecteur de l'élu dans l'exercice de ses fonctions.

A. Le mandat de l'élu

1. Souveraineté populaire et mandat impératif

La souveraineté étant parcellaire, il n'y a pas lieu d'élire des représentants (rappel : le peuple est une notion concrète). Cependant, pour des raisons pratiques (comment réunir le peuple dans un même lieu pour prendre toutes les décisions ?), les citoyens vont élire des *délégués* auxquels est confié un **mandat impératif**. Les élus sont les mandataires du peuple ; ils ne sont pas libres d'agir à leur guise. Ils agissent pour le compte des électeurs, selon leurs directives et doivent concrétiser les idées pour lesquelles ils ont été élus. Ils ont des comptes à rendre aux électeurs qui ont, de plus, le droit de les révoquer à tout moment.

Le mandat impératif est exclu des institutions françaises dès 1789 (même les constitutions fondées sur la souveraineté populaire, de 1793 et 1848, ne le consacrent pas). « *Tout mandat impératif est nul* » (Art. 27 C° 1958). Plusieurs raisons expliquent cette interdiction : protéger la liberté de l'élu, éviter une instabilité du Parlement en cas de révocations répétées, éviter que les élus ne reviennent constamment devant leurs électeurs pour demander leurs instructions.

2. Souveraineté nationale et mandat représentatif

La nation étant une entité abstraite, elle a besoin de *représentants* pour agir en son nom (voir supra, leçon 2). Le lien de représentation est établi entre la *nation* et l'élu (et non entre l'élu et l'électeur) qui n'est pas le mandataire de ses électeurs mais le *représentant de la nation*. Chaque élu représente la nation toute entière et non ses électeurs (comme dans le mandat impératif) ; il dispose d'une investiture collective et n'a donc pas de lien particulier avec les électeurs de sa circonscription (il n'est pas élu par la circonscription mais dans la circonscription).

L'élu dispose donc d'un **mandat représentatif**. Il est libre de ses décisions, il n'est pas lié par des promesses, ne reçoit aucun ordre puisqu'il agit en conscience (les électeurs s'en sont remis à lui pour prendre les meilleures décisions) ; il ne peut donc être révoqué en cours de mandat. Mais, aux termes de ses fonctions, sa gestion peut être sanctionnée politiquement à travers sa non-réélection.

La fonction de représentant de la nation implique que l'élu bénéficie d'un **statut** lui permettant de se consacrer à son mandat.

B. Le statut de l'élu

Les représentants de la nation, titulaires d'un mandat représentatif, agissent dans l'*intérêt général national*. Ils doivent pouvoir se consacrer à cette mission et exercer leur fonction avec cet unique objectif.

C'est la raison pour laquelle ils bénéficient d'un statut protecteur qui vise à garantir leur indépendance (d'où le régime des **incompatibilités**) et à les prémunir contre d'éventuelles entraves (voir de pressions) à l'exercice de leur fonction (d'où le régime des immunités). Ils doivent également être intègres (d'où un **contrôle de leur patrimoine**). Le statut de l'élu protège la fonction.

1. Les incompatibilités parlementaires



Définition

L'interdiction faite à un parlementaire de cumuler son mandat avec certaines fonctions publiques, électives ou non, et certaines activités privées. La personne peut se présenter à l'élection mais si elle est élue, elle doit choisir entre sa fonction/activité incompatible et son mandat.

Raison d'être

Assurer l'indépendance de l'élu et faire en sorte qu'il exerce sa fonction dans l'unique intérêt général.

Il existe plusieurs types d'incompatibilités

Avec une fonction publique, avec une fonction publique nominative, avec l'état de fonctionnaire, avec des activités privées.

2. Les immunités parlementaires



Définition

Ce sont des privilèges accordés aux élus afin de les protéger contre des actions judiciaires pour des actes commis dans l'exercice de leur mandat ou en dehors, dans leur vie privée.

Raison d'être

Permettre aux élus d'exercer leur mandat sereinement (les immunités protègent donc le mandat et non l'élu) sans être soumis aux pressions, menaces ou arrestations qui pourraient compromettre le libre exercice de leurs fonctions.

a) L'irresponsabilité :

Les parlementaires ne peuvent pas être poursuivis pour les actes intervenus dans l'exercice de leurs fonctions (propos, opinions, votes). Ils ont une liberté d'expression : « *Aucun membre du Parlement ne peut être poursuivi, recherché, détenu ou jugé à l'occasion des opinions ou votes émis dans l'exercice de ses fonctions* » (art. 26, al. 1 C° 1958).

b) L'inviolabilité :

Les parlementaires ne peuvent pas faire l'objet de poursuite pénale abusive pour des actes étrangers à leur fonction et qui constitueraient des crimes ou des délits (donc ne sont pas concernées les actions civiles ou contraventionnelles).

L'inviolabilité n'a pas pour but de soustraire l'élu à l'application de la loi. Elle vise à protéger le mandat de l'élu en prévoyant des garanties procédurales en cas d'action judiciaire ; elle est donc purement **procédurale**.

Les actions judiciaires doivent donner lieu à une **levée de l'immunité**. Depuis la révision constitutionnelle du 4 août 1995, seule l'arrestation ou une mesure privative ou restrictive de liberté requiert une levée de l'immunité. C'est le bureau de l'Assemblée concernée qui est compétent pour ce faire.

3. Le contrôle du patrimoine des parlementaires

Depuis la loi organique du 11 octobre 2013, c'est la **Haute Autorité pour la transparence de la vie publique** qui est compétente pour recevoir les déclarations de patrimoine des parlementaires. Le refus de déclarer sa situation patrimoniale, l'omission d'une part substantielle du patrimoine ou son évaluation mensongère, sont sanctionnés pénalement. C'est le Conseil constitutionnel qui constate l'inéligibilité d'un parlementaire et le déclare démissionnaire d'office.

Les modes de scrutin



Le mode de scrutin désigne la façon de comptabiliser les suffrages (les voix) obtenus par les différents candidats ou listes en présence afin de désigner les élus en fonction du nombre de sièges à pourvoir.

A. Le choix du mode de scrutin

Le choix d'un mode de scrutin n'est jamais neutre. C'est pourquoi les controverses sur les modes de scrutin peuvent prendre de l'ampleur, comme c'est le cas de manière récurrente à propos de la représentation proportionnelle en France, qui a connu, depuis 1871, une dizaine de changements importants de mode de scrutin législatif (alors que le Royaume-Uni utilise le même depuis le XVIII^e siècle).

Ces débats s'expliquent souvent par la difficulté de concilier plusieurs buts et par des contingences politiques. Pour les tenants de la proportionnelle, un système électoral doit donner une image fidèle de la situation politique et du corps électoral ; pour ceux du système majoritaire, il vise à désigner une majorité d'élus capable de gouverner.

Il y a en effet deux logiques en matière de mode de scrutin : la **logique majoritaire** et la **logique proportionnelle**. L'idéal serait que le mode de scrutin soit à la fois efficace (pour constituer les majorités larges) et équitable (pour attribuer aux partis politiques un nombre d'élus proportionnel à leur nombre de voix) mais ces impératifs sont assez contradictoires ; c'est la raison pour laquelle les systèmes mixtes essaient de les concilier.

B. Le scrutin majoritaire

C'est le mode le plus ancien de désignation des élus, qui fait prévaloir la supériorité numérique : le scrutin majoritaire est celui dans lequel les candidats qui obtiennent le plus grand nombre de voix emportent la totalité des sièges à pourvoir.

Accentuant l'avantage du vainqueur, le scrutin majoritaire est **inéquitable** puisqu'il engendre une disproportion entre le pourcentage des voix obtenues et celui des sièges remportés.

Autre conséquence du scrutin majoritaire à un tour : le **bipartisme**.

Les petites formations politiques sont privées de représentation en raison de l'éparpillement des suffrages. Ce scrutin favorise le bipartisme, comme aux États-Unis et en Grande-Bretagne.

En revanche, ce scrutin est **efficace** : il permet de dégager une majorité pour légiférer

C. La représentation proportionnelle

Elle permet à chaque formation politique de disposer d'un nombre de sièges proportionnel au nombre de voix obtenues.

C'est un mode de scrutin **démocratique** dans la mesure où il permet la représentation des petites formations politiques et le renouvellement du paysage politique : cela permet le **multipartisme**.

Mais ce scrutin favorise, au sein du Parlement, l'éparpillement des voix et l'absence de majorité claire et stable. Il faudra donc toujours rechercher une majorité de coalition (et les coalitions se font et se défont !). Donc ce n'est pas un scrutin efficace.

Cela rend également difficile la formation d'un Gouvernement ; la constitution de l'équipe ministérielle sera faite de compromis, sans direction nette, ce qui peut favoriser la chute des Gouvernements (voir sous la IVème République en France).

D. Les scrutins mixtes

Les scrutins mixtes empruntent des éléments aux scrutins majoritaire et proportionnel afin d'en garder les avantages et d'en limiter les inconvénients.

On peut donner comme exemple le système allemand du double vote : l'électeur dispose d'un bulletin à double vote ; il désigne à la fois un député au scrutin uninominal majoritaire et un parti à la représentation proportionnelle.

La chambre basse (Bundestag ou Diète) est donc composée pour moitié de députés élus individuellement et pour moitié de députés élus sur des listes présentées par les partis.