

# I. La théorie de la représentation

## A. L'élection comme mode de désignation des représentants

Devant l'impossibilité matérielle pour chaque citoyen de participer directement à la vie politique chaque jour, la théorie de la représentation s'est imposée.

Dans l'Athènes du Vème siècle avant J.C., les citoyens se réunissaient chaque jour sur l'Agora (= place publique) afin de prendre part directement aux décisions. Cependant ils étaient un nombre très réduit par rapport à la population totale d'Athènes. N'étaient citoyens que les hommes athéniens adultes et libres. On établit d'ailleurs une corrélation entre le système de la démocratie athénienne et l'esclavage : ce dernier était nécessaire pour permettre aux citoyens de participer à la vie politique quotidienne puisque celle-ci ne laissait pas assez de temps aux citoyens pour exercer un travail.

Il s'agit donc de désigner des représentants du peuple ou de la Nation afin qu'ils prennent les décisions.

Le mode de désignation retenu est celui de l'élection.

≠ le tirage au sort très en vogue dans l'Antiquité

≠ l'hérédité

≠ la cooptation = désignation par les pairs

L'élection connaît cependant de nombreuses variantes dans son organisation qui ont un impact considérable sur sa nature.

L'organisation d'élections n'est pas synonyme de démocratie si les électeurs ne disposent pas d'un véritable choix libre pour désigner leurs représentants.

La plupart des régimes dans le monde organise des élections pour se donner une caution démocratique. Cependant il est évident qu'il y a une différence entre le candidat unique du parti unique ayant eu 90% des voix et une élection disputée entre plusieurs candidats qui ont pu exprimer leurs idées librement à laquelle ont participé des électeurs ayant pu exprimer leur vote sans contrainte ni menace.

## B. Le mandat

### Mandat impératif et mandat représentatif (rappel)

Quand il dispose d'un mandat représentatif, le représentant, une fois élu, agit en définissant lui-même ce qu'il estime conforme à l'intérêt et à la volonté de ceux qui l'ont élu. Il ne se réfère pas systématiquement à eux pour prendre une décision. Il ne rend compte à ses électeurs qu'au

moment de la prochaine élection. La seule sanction possible est donc la non-réélection une fois le terme du mandat atteint.

Le mandant impératif implique au contraire que l'élu est plutôt un porte-parole des électeurs. De ce fait, ces derniers peuvent à tout moment demander des comptes à leur représentant notamment par le biais de procédure de révocation (le *recall* américain)

Nota bene :

*Article 27§1 de la constitution du 4 octobre 1958*

Tout mandat impératif est nul.

Le cumul des mandats

Le cumul des mandats est la faculté pour une personne de disposer de plusieurs mandats électifs en même temps.

Inconnu dans certains Etats, voire interdits dans d'autres (Espagne, Italie), le cumul des mandats est très fréquent en France, notamment du fait de la superposition des échelons administratifs impliquant l'élection de représentants (commune, département, région, représentation nationale (Assemblée nationale ou Sénat).

Ce cumul pose de nombreux problèmes pour la démocratie : il conduit à une concentration des pouvoirs dans les mains d'un nombre réduit d'individus et il favorise la « professionnalisation » de la politique. Celle-ci, inévitable dans une certaine mesure étant donné le temps et l'énergie que la vie politique impose, aboutit à fermer l'accès aux mandats électifs à de nouvelles personnes et tend à éloigner les hommes politiques des électeurs.

**Le cumul horizontal interdit par la Constitution du 4 octobre 1958**

*Article 23 de la Constitution du 4 octobre 1958*

Les fonctions de membre du Gouvernement sont incompatibles avec l'exercice de tout mandat parlementaire, de toute fonction de représentation professionnelle à caractère national et de tout emploi public ou de toute activité professionnelle.

Une loi organique fixe les conditions dans lesquelles il est pourvu au remplacement des titulaires de tels mandats, fonctions ou emplois.

Le remplacement des membres du Parlement a lieu conformément aux dispositions de l'article 25.

= Interdiction du cumul dit « horizontal » c'est-à-dire cumul d'un mandat exécutif et délibératif au même échelon de responsabilité car un tel cumul serait contraire à la séparation des pouvoirs : interdiction d'être membre du gouvernement et parlementaire.

### **Des cumuls limités voire interdits par la loi**

Différentes lois organiques ou ordinaires sont intervenues afin de limiter le cumul des mandats, notamment depuis le début des années 2000.

Le cumul entre le mandat de député et de sénateur est interdit.

De même, le cumul entre un mandat parlementaire national et européen est interdit.

= interdiction du cumul vertical : exercice simultané de mandats de niveau différent, mais d'une fonction de même nature.

Il n'est pas possible de cumuler l'exercice du mandat parlementaire avec plus d'un mandat local parmi les mandats de conseiller régional, conseiller à l'assemblée de Corse, conseiller général, conseiller de Paris, conseiller municipal d'une commune d'au moins de 3 500 habitants

Par contre, un parlementaire national peut toujours exercer une fonction exécutive locale parmi les fonctions de président de conseil régional, président du conseil exécutif de Corse, président de conseil général, maire ou maire d'arrondissement.

De même, un représentant au Parlement européen ne peut exercer plus d'un mandat électoral parmi les mandats de conseiller régional, conseiller à l'Assemblée de Corse, conseiller général, conseiller de Paris ou conseiller municipal d'une commune d'au moins 3 500 habitants.

= limitation et non interdiction du cumul « transversal » : exercice simultané d'un mandat électif au niveau national avec un mandat à un échelon inférieur.

Un élu local ne peut, quant à lui, être titulaire de plus de deux mandats électoraux parmi les mandats de conseiller régional, de conseiller à l'Assemblée de Corse, de conseiller général, de conseiller de Paris, de conseiller municipal (quelle que soit la taille de la commune), et de conseiller d'arrondissement.

### La longueur du mandat

La longueur du mandat doit être pris en compte pour trouver un équilibre.

Un mandat trop long n'est pas démocratique puisqu'il n'y a pas de renouvellement des élus, le mandat à vie étant par nature antidémocratique.

Un mandat trop court compromet l'efficacité du système car les élus passent leur vie en campagne. Or certaines mesures doivent être prises même si elles ne sont pas populaires à court terme. En outre, un renouvellement

trop rapide du personnel politique peut être un obstacle au suivi d'une politique cohérente.

Les Représentants aux Etats-Unis sont élus pour deux ans, ce qui est considéré comme un obstacle majeur à leur efficacité et n'empêche pas leur renouvellement quasiment systématique.

En outre, le mandat peut être renouvelé ou pas.

Aux Etats-Unis, la Constitution a été révisée en 1951 pour limiter à deux mandats de suite le mandat présidentiel (soit 8 ans au maximum) pour éviter que ne se reproduise le cas du Président Roosevelt élu quatre fois de suite s'opposant à la tradition qui voulait qu'un Président se retire après deux mandats.

La question du septennat présidentiel en France peut se comprendre en partie sous cet aspect. 7 ans est en soi un mandat relativement long. En outre s'ajoutait la possibilité d'un renouvellement illimité du mandat, le président pouvant rester 7 ans, 14 ans, voire 21 ans- l'âge moyen des Présidents et l'usure du pouvoir rendant cette dernière possibilité hautement hypothétique. Plutôt que raccourcir le mandat à cinq ans certains avaient suggéré d'empêcher tout renouvellement comme sous la IVème République.

Le 2 octobre 2000, la France a fait le choix de raccourcir le mandat présidentiel de 7 ans à 5 ans. Cette réforme était placée sous le sceau de la modernisation de la Vème République. Elle rompait avec une tradition constitutionnelle de 1873 qui avait été maintenue notamment dans l'idée de se placer le Président au dessus du jeu partisan des élections parlementaires (l'assemblée nationale est renouvelée tous les 5 ans). Elle était relativement conforme au rôle d'arbitre que la Constitution du 4 octobre 1958 accorde au Président. Elle introduit un déséquilibre dans les rapports entre le Président de la République et le gouvernement (= tendance à renforcer le rôle du Président vis-à-vis du premier ministre).

## **II. Le droit de scrutin**

Droit de scrutin : droit d'exprimer sa volonté dans les décisions politiques par le biais d'un scrutin (= élection).

### **A. Le suffrage**

Le suffrage est l'acte par lequel on déclare sa volonté au cours d'une élection.

En France, on établit le résultat de l'élection en fonction des suffrages exprimés c'est-à-dire le nombre de suffrages auquel est retranché les votes nuls et blancs.

Un projet de loi actuel vise à décompter à part les votes blancs.

### Le suffrage restreint

= techniques destinées à limiter le droit de vote des individus pour le réserver à un petit groupe de personnes selon des techniques différentes.

#### **Le suffrage censitaire**

Il faut acquitter un certain montant d'impôt (=le cens) pour avoir droit de voter.

Plus le montant est élevé, plus le nombre d'électeurs est réduit.

Cette technique a largement été utilisée au cours de la Révolution et du 19<sup>ème</sup> siècle (Constitution de 1791, 1795, 1814, 1830) et abandonnée avec la constitution de 1848.

#### **Le suffrage capacitaire**

Le droit de vote est lié à la capacité de la personne, c'est-à-dire à son instruction. L'individu susceptible de devenir un électeur doit passer un examen permettant de mesurer ses capacités intellectuelles ou sa connaissance de la Constitution.

Ce système, *a priori* fondé sur l'idée que l'électeur doit connaître le système pour lequel on sollicite sa voix, a été exclusivement utilisé dans un but de discrimination raciale et sociale. Il était largement répandu dans les Etats du Sud des Etats-Unis de façon à empêcher la population noire, notamment moins éduquée, de voter tout au long du 19<sup>ème</sup> et du début du 20<sup>ème</sup> siècle. Il est interdit depuis 1965 aux Etats-Unis.

### Le suffrage universel

Tout citoyen dispose du droit de vote.

Ce système est le seul considéré comme parfaitement démocratique.

Cependant son « universalité » n'est pas parfaite. Pendant longtemps, le suffrage était dit universel alors même que les femmes ne disposaient pas du droit de vote (comme en France jusqu'en 1945).

Il existe toujours une limite d'âge (majorité pour voter).

Il existe des conditions de capacité.

En France, les majeurs sous tutelle ne peuvent pas voter. Des interdictions périodiques peuvent exister (suite à certaines condamnations pénales).

## **B. Le droit de vote**

### L'exercice du droit de vote

#### **Les conditions pesant sur l'électeur**

Il faut détenir la nationalité du pays où l'on vote en règle générale.

La construction européenne a atténué cette règle au nom de la citoyenneté européenne : pour les élections européennes et pour les élections locales (= municipales en France) les ressortissants de l'Union européenne peuvent voter dans l'Etat membre où ils résident et ils sont également éligibles.

Il existe une double limite pour les élections municipales en France : ils ne peuvent exercer les fonctions de maire ou d'adjoint au maire du fait des fonctions spécifiques que ces derniers ont en tant que représentant de l'Etat (outre leur mandat électif) et ils ne peuvent participer à la désignation des grands électeurs pour les sénatoriales.

L'électeur doit avoir l'âge de voter et doit jouir de ses droits civils et politiques (cf paragraphe sur le suffrage universel).

### **L'inscription sur une liste électorale**

Afin de pouvoir voter, il faut s'inscrire sur une liste électorale. Ceci n'est pas automatique. Il s'agit d'une démarche volontaire du citoyen qui choisit sa commune de rattachement (avec laquelle il doit avoir un lien, tel celui de la résidence ...)

La liste est unique : c'est la même pour toutes les élections.

La liste est permanente : il doit obligatoirement exister une liste dans chaque commune de France afin qu'une élection puisse être tenue à tout moment.

La liste est révisée tous les ans à des fins d'actualisation.

## Les caractères du droit de vote

### **L'égalité**

La voix de chaque électeur doit avoir le même poids que les autres électeurs selon le principe un électeur = une voix.

Le découpage électoral arrive à modifier cet équilibre. En effet le nombre de sièges à pourvoir n'est pas proportionnel à celui des électeurs. Aussi les voix des électeurs n'ont pas la même importance relative.

Le Conseil constitutionnel limite en France les excès en contrôlant les opérations de découpage électoral.

### **Un vote direct ou indirect**

Par le vote direct, les électeurs procèdent directement à la désignation des élus.

C'est le cas le plus fréquent en France (élections présidentielles, législatives, régionales etc)

Le vote est indirect quand les électeurs désignent des grands électeurs qui à leur tour désignent le ou les élus.

Soit un scrutin est organisé spécifiquement pour désigner les grands électeurs (ex. élection présidentielle américaine).

Soit les grands électeurs sont choisis parmi les élus selon des critères fixés à l'avance par un texte autre (ex. les élections sénatoriales en France où les grands électeurs comprennent notamment certains maires etc).

La légitimité est beaucoup plus forte dans le cas du suffrage direct car la volonté des électeurs n'est pas filtrée par les grands électeurs.

C'est pour cela qu'en 1962 le général de Gaulle a souhaité modifier la Constitution du 4 octobre 1958 pour que le Président de la République soit élu au suffrage universel direct et non indirect comme le prévoyait le texte initialement entré en vigueur.

Le vote indirect tend à créer des distorsions. Ainsi le Sénat en France est toujours plus conservateur que l'Assemblée nationale car le mode de désignation des grands électeurs est favorable au milieu rural traditionnellement plus ancré à droite.

### Les modalités du vote

#### **Le vote secret**

Le choix de l'électeur doit rester inconnu de tous afin d'éviter tout prosélytisme et pressions.

L'électeur vote donc dans un isolement.

#### **Le vote facultatif ou obligatoire**

Le vote est facultatif quand il n'existe aucune obligation juridique d'aller voter et que l'abstention n'est pas sanctionnée.

En France, le vote est facultatif.

La Belgique et la Grèce connaissent le vote obligatoire, l'abstention étant théoriquement pénalement sanctionnée.

#### **Le vote personnel**

Chaque électeur doit voter lui-même, c'est en cela qu'il est personnel.

Il existe deux atténuations à ce principe :

Le vote par correspondance : on adresse un bulletin avant le scrutin par voie postale. Source de nombreuses fraudes, il est interdit en France depuis une loi du 31 décembre 1975.

Le vote par procuration : un électeur charge un autre électeur inscrit dans la même commune que lui de voter à sa place selon une procédure clairement établie. Le mandat ainsi donné est purement moral : le mandataire peut donc voter pour qui bon lui semble sans que le mandat puisse le contrarier.

### **III. Les modes de scrutin**

#### **A. Les définitions**

Le scrutin est une opération électorale.

Le mode de scrutin est la technique de calcul par laquelle on obtient le résultat électoral c'est-à-dire l'attribution des sièges ou des mandats à partir du nombre de suffrage.

Le mode de scrutin choisi n'est pas neutre : il permet une représentation plus ou moins exacte de l'opinion des citoyens.

#### **B. Le scrutin majoritaire**

= Système où est proclamé élu le candidat ou la liste ayant obtenu la majorité des suffrages exprimés.

Le scrutin peut être uninominal (= vote pour un candidat) ou plurinominal (= vote pour une liste de noms).

##### Le scrutin majoritaire à un tour

Le candidat élu est celui qui a obtenu la majorité simple ou majorité relative.

C'est le système appliqué en Grande-Bretagne et aux Etats-Unis.

##### Le scrutin majoritaire à deux tours

Lors du premier tour, le candidat ne peut être élu que s'il a la majorité absolue des suffrages exprimés (soit plus de 50% des voix).

Si aucun candidat ne dispose de cette majorité, un second tour est organisé entre les candidats qui ont obtenu un certain nombre de suffrages au premier tour ou entre les deux qui ont obtenu le meilleur résultat au premier tour.

Entre les deux tours, il y a souvent des désistements : certains candidats s'effacent au profit d'autres qui leur sont politiquement proches et qui sont en général mieux placés qu'eux pour remporter l'élection.

Est déclaré vainqueur du second tour celui qui obtient le plus grand nombre de suffrages donc la majorité simple.

## C. Le scrutin à la représentation proportionnelle

= système par lequel chaque liste obtient un nombre de sièges proportionnel au nombre de suffrages qu'elle a obtenu.

Il faut déterminer un quotient électoral.

Chaque liste se voit alors attribuer autant de sièges que son nombre de suffrage contient le fois le quotient électoral.

Il faut ensuite répartir les sièges restants.

### La proportionnelle au plus fort reste

Les sièges restant sont répartis entre les listes ayant le plus fort reste de voix.

### La proportionnelle à la plus forte moyenne

Les sièges sont attribués un par un aux listes ayant la plus forte moyenne (il faut diviser le nombre de suffrage par le nombre de sièges obtenus + 1)

### Le système de Hondt

Il faut diviser le nombre de voix obtenues par les différentes listes par les premiers nombres cardinaux dans la limite du nombre de sièges à pourvoir, puis attribuer ce nombre aux quotients les plus élevés.

On obtient le même résultat qu'à la proportionnelle à la plus forte moyenne.

## D. Les avantages et inconvénients des deux modes de scrutin

Le scrutin majoritaire présente l'avantage de l'efficacité.

Les résultats de l'élection sont rapidement obtenus et sont nets.

Dans le cas du scrutin majoritaire à un tour, l'électeur fait un vote utile : il choisit le candidat le plus proche de ses idées et ayant une probabilité de gagner. Sinon sa voix est « perdue ». Ce système tend à la bipolarisation de la vie politique.

Le scrutin majoritaire à deux tours permet un choix plus large : au premier tour, l'électeur choisit un candidat selon ses idées, au second tour, il choisit dans l'éventail restant celui qui lui convient le moins mal. On peut même dire qu'il vote « contre » l'autre ou les autres candidats.

Ex. Les élections présidentielles de 2000 opposant au second tour M. Chirac et M. Le Pen. Les électeurs ont massivement voté pour M. Chirac car il leur convenait mieux que M. Le Pen.

Si ce système atténue l'effet couperet du scrutin majoritaire à un tour, il oblige tout de même l'électeur à un vote utile au second tour.

Le scrutin majoritaire présente l'inconvénient de pas donner une idée très fidèle de l'opinion des électeurs. Son effet utile l'emporte donc sur la représentativité.

Il favorise la bipolarisation et rend difficile l'émergence de nouveaux partis.

Le scrutin proportionnel met l'accent sur la représentativité. Il permet d'avoir le meilleur reflet possible de l'état actuel des forces politiques. Le plus parfait de ce point de vue là est le système proportionnel à la plus forte moyenne.

En revanche, le scrutin proportionnel est complexe à mettre en œuvre sur le plan technique. Les résultats ne sont pas immédiatement lisibles.

Il conduit à l'émiettement des forces politiques. Les Etats pratiquant le scrutin proportionnel connaissent souvent des coalitions par nature difficile à former et à maintenir. La stabilité des gouvernements peut en pâtir. Certains font le choix de mettre en place des seuils : ne pourront être représentés que les partis ayant obtenu au moins un certain pourcentage.

En Allemagne le seuil est de 5%. Plus ce seuil est haut, moins la représentativité est bonne, mais plus il est simple d'obtenir une majorité cohérente.

Certains Etats cherchent à cumuler les avantages des deux systèmes avec un mode de scrutin mixte : il s'agit de faire cohabiter scrutin proportionnel et majoritaire dans une même élection.

En Allemagne, pour les élections au Bundestag, on se trouve dans un système dit de représentation proportionnelle personnalisée.

Le Bundestag comprend 662 sièges et l'Allemagne est découpée en 128 circonscriptions. Les électeurs ont deux voix : l'une est accordée à un candidat nominalement désigné, l'autre est donnée à un parti politique.

La moitié des sièges revient aux candidats nommément désignés au scrutin uninominal à un tour. L'autre moitié revient à des membres des partis désignés par la « seconde » voix. Les voix sont réparties à la représentation proportionnelle à la plus forte moyenne entre les partis ayant eu au moins 5% des voix sur l'ensemble du territoire allemand ou ayant eu au moins trois sièges directs.