

## UN HOMME, UNE VOIX ?

**L**A TRADITIONNELLE FORMULE ANGLO-SAXONNE *One man, one vote* comporte deux significations, d'ailleurs complémentaires. D'une part, elle est synonyme de suffrage universel en impliquant que tout individu a droit de suffrage – d'abord masculin (*one man...*), corrigée aujourd'hui en langage politiquement correct : *One person, one vote*<sup>1</sup>, pour expliciter le droit de vote des femmes; d'autre part, elle implique l'égalité du suffrage en affirmant que la voix de l'ouvrier agricole a la même valeur que celle de l'académicien et que toutes les voix se valent : on ne les pèse pas, on les compte. Complémentaires, les deux acceptions le sont logiquement en ce qu'elles excluent toutes deux le suffrage censitaire comme celui des capacités, mais elles ne se confondent pas historiquement car la seconde s'est imposée avant que les exigences de la première ne soient pleinement réalisées : l'égalité du suffrage s'est appliquée alors que celui-ci était considéré comme une fonction et non comme un droit<sup>2</sup>. En d'autres termes, le principe représentatif est historiquement et conceptuellement distinct du principe démocratique, et tous deux entretiennent des relations ambiguës dont témoigne la distinction des citoyens actifs et des citoyens passifs à l'époque révolutionnaire<sup>3</sup>.

Un exemple contemporain de cette ambiguïté est fourni par le principe suivant lequel les assemblées sont élues sur des « bases essentiellement démographiques ». Pour le Conseil constitutionnel qui l'a énoncé

---

1. Pour un résumé de la jurisprudence de la Cour suprême des États-Unis sur ce principe : Élisabeth Zoller, *Droit constitutionnel*, PUF, « Droit fondamental », 1999, n° 260.

2. Cf. Édouard Laboulayé à propos des États-Unis, *Questions constitutionnelles*, Paris, 1872, p. 384.

3. Patrice Gueniffey, *Le Nombre et la Raison*, École pratique des hautes études en sciences sociales, 1993.

à propos des élections au Congrès de la Nouvelle-Calédonie (196 DC du 2 août 1985) et précisé en ce qui concerne les élections à l'Assemblée nationale (208 et 218 DC des 1<sup>er</sup> et 2 juillet et 18 novembre 1986), c'est en effet la population et non le nombre des électeurs qui constitue le critère à l'aune duquel doit s'apprécier le respect du principe d'égalité; or ce choix traduirait, selon le doyen Jean Boulouis, «une conception de la représentation et du suffrage qui se détache de la qualité de citoyen constitutive du corps électoral, pour se rattacher à l'état d'habitant, constitutif de la population», ajoutant que cette règle «est orientée vers une conception qui, transcendant l'ambiguïté de l'article 3 de la Constitution, doit plus à la souveraineté populaire qu'à la souveraineté nationale»<sup>4</sup>. La nation, à laquelle appartient la souveraineté nationale (art. 3 de la Constitution), ne serait plus «l'universalité des citoyens», dont sont seulement exclus les mineurs et les incapables, mais elle comprendrait donc, outre les nationaux légalement privés du droit de vote, les étrangers résidant dans la circonscription.

124

Le principe des «bases essentiellement démographiques» vaut pour toutes les élections et, s'il est concevable pour les élections locales, il pose effectivement problème pour les élections à l'Assemblée nationale; cependant le Conseil, selon un commentateur autorisé, «n'a pas entendu remettre en cause une pratique ancienne» qui prévaut dans la tradition républicaine<sup>5</sup>. Bruno Genevois se réfère notamment au traité de Barthélemy et Duez qui cite la Constitution de 1793: «La population est la seule base de la représentation nationale» (art. 21), la Constitution de l'an III: «Chaque département concourt, à raison de sa population seulement, à la nomination des membres du Conseil des Anciens et des membres du Conseil des Cinq-Cents» (art. 49), la Constitution de 1848: «L'élection a pour base la population» (art. 23), et les lois électorales de la III<sup>e</sup> République, où le critère de la population corrige le choix de l'arrondissement administratif comme circonscription électorale en adjoignant des députés supplémentaires à partir de 100 000 habitants; la loi du 18 janvier 1885, qui établissait le scrutin de liste, disposait que chaque département élit un député pour 70 000 habitants, mais elle précisait: «étrangers exclus»... Le critère démographique a continué par la suite à régir la répartition des députés entre les départements et les circonscriptions, sous les réserves sur lesquelles on reviendra plus loin.

4. *AJDA*, 1987, p. 269.

5. Bruno Genevois, *La Jurisprudence du Conseil constitutionnel*, STH, 1988, p. 250.

La cause est donc entendue, mais l'accroc ainsi fait au pur principe représentatif révèle l'inanité pratique de l'opposition dogmatique entre la souveraineté nationale et la souveraineté populaire, comme elle atteste la futilité des critiques que la doctrine adressa à la formule jugée contradictoire de l'article 3 de la Constitution du 27 octobre 1946 (reprise par l'article 3 de la Constitution du 4 octobre 1958) : « La souveraineté nationale appartient au peuple français. » Toutes les Républiques depuis la Révolution n'ont pas seulement considéré l'électorat comme un droit, elles ont aussi pris en compte l'ensemble de la population sans limiter la nation au seul pays électoral ; les députés représentent la nation tout entière, certes, mais aussi le peuple, c'est-à-dire la population, et la réalité politique déborde ici la théorie juridique sans pour autant la nier : Esmein n'observait-il pas que les électeurs eux-mêmes sont des représentants, car ils représentent ceux qui n'ont pas le droit de vote ? 125

La seule objection théorique opposable aujourd'hui au critère des « bases essentiellement démographiques » reste le cas des étrangers qui se trouvent inclus dans la population prise en compte, alors même que, par ailleurs, le Conseil constitutionnel s'est montré attentif aux conséquences de la participation des ressortissants de l'Union européenne aux élections municipales dès lors que cette participation affectait indirectement le collège électoral du Sénat (décision *Maastricht I*).

On considérera ici les élections politiques au suffrage universel direct<sup>6</sup> à propos desquelles le principe d'égalité (un homme, une voix) peut être envisagé quantitativement, c'est-à-dire l'égalité arithmétique, et qualitativement, c'est-à-dire l'égalité des choix politiques.

## LE DÉCOUPAGE DES CIRCONSCRIPTIONS

Dans son ouvrage classique sur les lois électorales, Douglas Rae<sup>7</sup> démontre au terme d'une étude statistique que la proportionnalité entre les votes et les résultats est fonction de deux paramètres : la taille des circonscriptions et le mode de scrutin. Le second paramètre intéresse l'égalité qualitative qui sera abordée plus loin, le premier l'égalité quantitative.

Douglas Rae analyse l'écart entre la distribution constatée des suffrages émis dans les circonscriptions et la distribution rigoureusement

6. Le cas du Sénat pose des questions spécifiques excédant les limites de cet article.

7. Douglas Rae, *The Political Consequences of Electoral Laws*, Yale University Press, 1967.

proportionnelle résultant de la division du nombre total des suffrages par le nombre de circonscriptions ; son raisonnement, qui concerne les électeurs (sous réserve du taux d'abstention), vaut pour la population, critère retenu par la jurisprudence du Conseil constitutionnel, dès lors qu'il existe une relation directe entre le nombre des habitants et celui des électeurs, exception faite des mineurs, des incapables et des étrangers. Il constate que l'écart est nul dans le cas où le pays forme une circonscription unique et qu'il augmente avec le nombre de circonscriptions pour atteindre un maximum lorsqu'il y a autant de circonscriptions que de sièges à pourvoir. La raison en est évidente, car lorsque le pays tout entier forme une seule circonscription – comme en Israël, ou pour l'élection présidentielle en France –, tous les suffrages comptent également et le principe « un homme, une voix » est pleinement respecté. En revanche, il n'est pas possible de répartir les élec-  
126 teurs (ou la population) de manière rigoureusement égale entre plusieurs circonscriptions et cela d'autant plus que leur nombre est élevé, de sorte que l'écart augmente logiquement avec le nombre de celles-ci.

Dans le cas français, la recherche de l'égalité est encore plus difficile car le problème se pose à deux niveaux : celui de la répartition des sièges entre les départements d'abord, celui du découpage des circonscriptions à l'intérieur de chaque département ensuite. La tradition veut, en effet, que chaque département ait droit à deux députés au moins, quelle que soit sa population, et le résultat, selon Michel Balinski, est que, sur la base du recensement de 1999, « les 25 départements les moins peuplés sont dotés d'un député pour 79 043 habitants, tandis que les 25 plus peuplés (comprenant plus de la moitié de la population) n'en ont qu'un pour 112 123 habitants. C'est dire qu'à l'Assemblée, les voix de dix habitants ruraux équivalent à plus de quatorze voix d'habitants urbains<sup>8</sup> ». Si le Conseil constitutionnel n'a pas mis en cause cette disproportion, conséquence d'une règle quasi coutumière qui tend à « assurer un lien étroit entre l'élu d'une circonscription et les électeurs<sup>9</sup> », il s'est en revanche préoccupé du découpage infra-départemental.

La délimitation des circonscriptions législatives a toujours été une question délicate depuis que l'évolution démographique et l'urbanisation ont fait abandonner en 1928 le cadre de l'arrondissement, cadre

---

8. Michel Balinski, « Lois électorales. Le vote à la découpe », *Commentaire*, n° 110, été 2005, p. 441.

9. Décision 208 DC, considérant 22.

objectif dont l'attribution de sièges supplémentaires corrigeait – très approximativement d'ailleurs – les inégalités. Le découpage de 1928 donna d'ailleurs lieu à des manipulations en commission dont le rapporteur tint à se désolidariser publiquement. Le découpage actuel résulte de la loi n° 86-1197 du 24 novembre 1986 qui repose sur les résultats du recensement de 1982; confronté aux données du dernier recensement, celui de 1999, il fait apparaître des écarts inacceptables, tant d'un département à l'autre qu'à l'intérieur d'un même département. En ce qui concerne les disparités extrêmes, Michel Balinski cite le cas de la 2<sup>e</sup> circonscription de la Lozère (34 374 habitants) et de la 2<sup>e</sup> circonscription du Val-d'Oise (188 200), « c'est-à-dire que deux habitants de la première de ces circonscriptions pèsent autant que onze habitants de la seconde, ou que l'inégalité entre leurs habitants correspond à un incroyable 447,51 % ». La répartition des sièges entre les départements explique pour partie cette situation, mais l'auteur constate qu'elle se retrouve à l'intérieur d'un même département: dans le Var, par exemple, « la population de la 1<sup>re</sup> circonscription est de 73 946 habitants, celle de la 6<sup>e</sup>, 180 153, une inégalité de 143,6 % »<sup>10</sup>.

127

#### LES EXIGENCES CONSTITUTIONNELLES

La jurisprudence du Conseil constitutionnel en la matière est issue de deux décisions rendues en 1986, la première (208 DC des 1<sup>er</sup> et 2 juillet) sur la loi qui autorisait le gouvernement à procéder au découpage par ordonnance, la seconde (218 DC du 18 novembre) sur la loi du 24 novembre adoptée après que le président de la République eut refusé de signer l'ordonnance, laquelle fut convertie en projet de loi soumis au Parlement. Il y a donc eu un contrôle « à double détente »: la décision 208 DC appréciant les conditions fixées au gouvernement pour procéder à la délimitation des circonscriptions et formulant des réserves d'interprétation, la décision 218 DC contrôlant le résultat et confrontant la loi au respect de ces réserves.

Les exigences constitutionnelles, répétées par les deux décisions, ne relèvent pas seulement de l'article 3 (« Le suffrage est toujours universel, égal et secret »), mais concernent l'exercice de la souveraineté nationale par les représentants, l'égalité devant la loi, l'élection de l'Assemblée nationale au suffrage direct et l'égal accès aux emplois

10. Michel Balinski, *art. cit.*, p. 446.

publics. Il en résulte que l'Assemblée nationale « doit être élue sur des bases essentiellement démographiques; que, si le législateur peut tenir compte d'impératifs d'intérêt général susceptibles d'atténuer la portée de cette règle fondamentale, il ne saurait le faire que dans une mesure limitée » (208 DC, cons. 20 et 21).

La représentation minimale de deux députés par département étant validée, comme on l'a vu plus haut, la décision 208 DC admet la règle fixée par la loi suivant laquelle « à l'intérieur d'un même département la population d'une circonscription peut s'écarter, en plus ou en moins, de 20 % de la population moyenne des circonscriptions » (de ce département) pour des motifs d'intérêt général tels que le respect des limites cantonales, les « réalités naturelles » ou les « solidarités »; mais la décision insiste sur le caractère exceptionnel de tels écarts, leurs limites et la nécessité de les justifier. Ces réserves avaient pour destinataire le Conseil d'État auquel l'ordonnance prévue allait être soumise et qui est aussi juge de l'excès de pouvoir au cas où elle serait contestée devant lui, mais sa conversion en loi a placé le juge constitutionnel devant le fait accompli, l'amenant à rappeler que, « quelle que soit la pertinence des critiques adressées par les auteurs de la saisine », il ne dispose pas d'un pouvoir d'appréciation identique à celui du Parlement et qu'il ne peut se prononcer sur l'opportunité des choix du législateur. L'allusion aux critiques visait principalement l'autre règle formulée par la décision 208 DC, à savoir que la délimitation des circonscriptions « ne devra procéder d'aucun arbitraire » (cons. 24), mais cela concerne l'égalité qualitative que l'on retrouvera plus loin. Bref, il ne restait au Conseil qu'à constater que l'écart entre la population d'une circonscription et la population moyenne des circonscriptions d'un même département « n'est pas disproportionnée de manière excessive » (cons. 8).

On a vu plus haut ce qu'il en est aujourd'hui, compte tenu des résultats du recensement de 1999. Au lendemain des élections de 2002, le Conseil constitutionnel avait bien observé que la recherche de l'égalité rendait le remodelage des circonscriptions nécessaire et il y est revenu dans ses « observations sur les échéances électorales de 2007<sup>11</sup> »; jugeant ces « disparités de représentation peu compatibles avec les dispositions combinées de l'article 6 de la Déclaration de 1789 et des articles 3 et 24 de la Constitution », il ne peut qu'exhorter le législateur

---

11. *Journal officiel*, 8 juillet 2005, p. 11259.

à modifier le découpage. Avec quelque découragement: « Si cela n'est pas fait avant les prochaines élections législatives, ce qui serait regrettable, cela devra être entrepris au lendemain de celles-ci. » Il est singulier que l'espèce de scandale que constitue cette inaction des pouvoirs publics n'ait pas été davantage dénoncé.

#### LES MANIPULATIONS DU DÉCOUPAGE

On comprend que, dans l'exemple cité plus haut, les habitants dispersés des Cévennes élisent un député qui ne leur soit pas inaccessible, mais aussi que, pour rétablir l'équilibre, la représentation du Val-d'Oise ne puisse être augmentée à proportion sans accroître démesurément l'effectif de l'Assemblée; sous ce rapport, la jurisprudence de 1986 paraît raisonnable: les contraintes de la géographie humaine doivent demeurer marginales et la règle des écarts entérinée en 1986 devrait s'appliquer plus strictement. Mais si la proportionnalité dûment corrigée par des impératifs d'intérêt général susvisés peut satisfaire l'égalité quantitative, elle ne suffit pas: on aborde ici l'épineuse question de l'égalité qualitative, celle qui intéresse ce que Sieyès appelait le « vœu national », c'est-à-dire la sincérité globale du scrutin à travers les choix politiques exprimés dans les circonscriptions. Dès lors que le découpage de celles-ci n'épouse pas les délimitations existantes, comme c'était le cas de l'arrondissement avant 1928, la voie est ouverte aux manipulations politiques visant à concentrer les opposants dans quelques circonscriptions sacrifiées, tandis qu'on disperse leur électorat dans les autres afin de le neutraliser, comme ce fut le cas en 1958 au détriment du PCF. Plus subtilement, on peut favoriser une tendance en rattachant à une circonscription des communes qui sont dévouées à cette tendance et en répartissant entre les circonscriptions voisines celles qui lui sont hostiles, de manière à y « fabriquer » une majorité. Ces techniques ont été inaugurées aux États-Unis, sous le nom de leur inventeur, le gouverneur Elbridge Gerry (d'où le nom de *gerrymander*), et elles y ont atteint leur perfection aujourd'hui, au point de rendre douteux le caractère concurrentiel des élections à la Chambre des Représentants. Le découpage y est en effet calibré de manière à assurer la réélection des sortants qui, disposant de la majorité dans leur État, y procèdent à l'aide de logiciels perfectionnés<sup>12</sup>. Actualisant son étude<sup>13</sup>,

12. Michel Balinski, *Le Suffrage universel inachevé*, Belin, 2004.

13. *Art. cit.*, p. 447.

Michel Balinski montre qu'aux élections de 2004 les résultats de 45 États ont été inchangés par rapport à 2002 et que 4 États ont vu un siège passer d'un parti à l'autre, mais que le seul Texas, où les républicains avaient gagné le contrôle de l'État en 2002 et procédé à un redécoupage, leur a donné six sièges de plus, leur assurant la majorité à la Chambre. Et pourtant le nouveau découpage y était quasiment parfait au regard de l'égalité entre les circonscriptions dont la population est identique à l'unité près !

130 Nous sommes loin de cette technologie, mais le bricolage artisanal de 1986 à l'égard duquel la « pertinence des critiques » a été relevée par le Conseil constitutionnel n'en pose pas moins problème dès lors que le principe suivant lequel « la délimitation des circonscriptions ne devrait procéder d'aucun arbitraire » se révèle inopérant : de l'aveu même du Conseil, il n'existe pas de juge en mesure de le sanctionner. Entre deux solutions satisfaisant l'égalité quantitative de la population, mais dont l'une favorise la droite et l'autre la gauche, c'est le législateur qui tranche en ratifiant celle que le gouvernement a retenue, fût-ce au prix de contorsions donnant au découpage la forme tourmentée d'une salamandre, telle celle qui a donné son nom au *gerrymander* (contraction du nom de Gerry et de *salamander*). Il y a certes des concertations plus ou moins officielles pour éviter les manipulations exagérément scandaleuses (« l'erreur manifeste d'appréciation » évoquée par le Conseil en 1986), mais s'il est un domaine où la transparence que l'on invoque à tout bout de champ a vocation à s'appliquer, c'est bien celui de la sincérité électorale ; pour y répondre, la formule la mieux appropriée consisterait à retirer à l'autorité politique, comme on l'a fait en 1958 pour le contentieux électoral, la compétence de procéder à la délimitation des circonscriptions en confiant cette tâche à une commission indépendante. Comme en Grande-Bretagne, elle procéderait périodiquement à la mise en harmonie du découpage avec les résultats des recensements et pourrait aussi faire des propositions quant à la répartition des sièges entre les départements.

Il est vrai que, sous réserve de la répartition interdépartementale, le problème du découpage ne se poserait plus avec un scrutin de liste dont le cadre est précisément le département. Mais on aborde ici le principal aspect de l'égalité qualitative.



## LES INJUSTICES DU SCRUTIN MAJORITAIRE ?

L'autre paramètre de la proportionnalité électorale est évidemment le mode de scrutin, c'est-à-dire la formule qui détermine comment les voix sont converties en sièges, et on sait que ce problème politico-mathématique a stimulé les imaginations depuis Condorcet: vaste problème, à propos duquel je me bornerai à une observation en rapport avec le principe « un homme, une voix ».

On connaît les griefs adressés par les partisans de la représentation proportionnelle au scrutin majoritaire et, plus spécialement, au scrutin uninominal à deux tours dont l'injustice serait attestée par la comparaison du pourcentage des voix recueillies par les partis au premier tour avec le pourcentage des sièges qui leur sont finalement attribués. Ces griefs reposent sur l'erreur logique consistant à comparer les chiffres du premier tour aux résultats d'une élection qui se déroule à deux tours; ce paralogisme avait pourtant été dénoncé par François Goguel qui insistait fortement sur la nécessité de considérer le tour décisif, c'est-à-dire celui auquel l'élection a été acquise (au premier tour parfois, mais le plus souvent à l'issue du ballottage), car ce sont les voix qui ont fait la décision qu'il faut retenir pour apprécier la sincérité du scrutin: l'essentiel est que la majorité des députés soit élue par la majorité des électeurs. 131

Le malentendu provient d'une confusion sur la nature des élections législatives en régime parlementaire; leur finalité n'est pas de refléter exactement l'arc-en-ciel des opinions, elle est de manifester une volonté majoritaire – de ce point de vue, la V<sup>e</sup> République est bien parlementaire, comme l'ont démontré les cohabitations. À l'ancienne conception de l'élection-représentation s'est en effet substituée une conception de l'élection-décision qui bouscule nécessairement l'idéal d'un Palais-Bourbon qui serait comme le modèle réduit de la société française. Le principe « un homme, une voix » concerne l'expression de la volonté, pas la composition de l'Assemblée nationale.

R É S U M É

---

*Le principe « un homme, une voix » implique à la fois l'universalité du suffrage et son égalité. La répartition géographique actuelle des députés viole manifestement la règle fixée par le Conseil constitutionnel suivant laquelle le découpage des circonscriptions doit se faire « sur des bases essentiellement démographiques » sans que cette méconnaissance puisse être sanctionnée.*