

Université Panthéon-Assas Paris II

École doctorale de droit public Georges Vedel

**L'encadrement constitutionnel
de la révision
des circonscriptions électorales
Étude de droit comparé
(Résumé)**

Thèse de Doctorat / Décembre 2016



UNIVERSITÉ PARIS II
PANTHÉON-ASSAS

THÈSE

pour le doctorat en droit public

Présentée et soutenue publiquement

Le 14 décembre 2016

par

M. Guillaume FICHET

Membres du jury :

M. Bruno DAUGERON

Professeur à l'Université René-Descartes Paris V, *rapporteur*

M. Guillaume DRAGO

Professeur à l'Université Panthéon-Assas Paris II, *directeur de recherche*

M. André ROUX

Professeur à l'Université d'Aix-Marseille, *rapporteur*

Mme Sylvie STRUDEL

Professeur à l'Université Panthéon-Assas Paris II, *suffragant*

La définition des circonscriptions législatives consiste, dans le cadre des démocraties représentatives, à donner un ressort territorial à l'élection des membres des assemblées parlementaires. Loin de se réduire à une mesure neutre et purement administrative, cette entreprise se révèle souvent controversée du fait des nombreuses conséquences qu'elle entraîne sur la sincérité des résultats électoraux, les rapports de force entre partis politiques et la constitution des majorités gouvernementales ainsi que sur la représentation des intérêts, des idées et des valeurs.

En l'espèce, la présente thèse propose une étude d'ensemble des découpages électoraux, aussi bien sous leurs aspects conceptuels que techniques, avec la double ambition de les replacer au centre des grandes théories constitutionnelles, telles que la démocratie et la représentation, tout en montrant leur actualité par rapport à la mutation contemporaine des sociétés et des attentes des citoyens.

En effet, les systèmes électoraux, qu'il s'agisse notamment du mode de scrutin, de la taille des assemblées, de la distribution des sièges parlementaires ou encore de la délimitation des circonscriptions électorales, se trouvent affectés par l'évolution des mentalités et, en particulier, par la primauté désormais accordée, dans l'imaginaire populaire, à la quête d'une meilleure représentativité des parlementaires, au sens d'une certaine homologie avec la société réelle. Dès lors que l'assentiment des citoyens demeure à la base des régimes démocratiques, il va sans dire que l'analyse constitutionnelle des circonscriptions électorales doit nécessairement prendre en considération la marche de l'histoire ainsi que les évolutions récentes et les contradictions ainsi introduites dans l'économie des découpages électoraux.

Dans cette perspective, le choix a été fait de privilégier une approche historique, comparative et prospective, centrée sur le Royaume-Uni, le Canada, les États-Unis et la France, afin de faire ressortir clairement les enjeux communs qui transcendent les différents systèmes juridiques. À travers l'analyse des notions d'égalité de suffrage et d'égalité de représentation, succinctement résumées par la célèbre formule « une personne, une voix, un vote » et qui constituent le socle des normes destinées à garantir la constitutionnalité des révisions électorales, l'objet du propos est de s'interroger sur la manière de soustraire les découpages électoraux aux influences partisans, de favoriser une représentation conforme aux aspirations populaires et, finalement, de renforcer la confiance dans les institutions démocratiques.

En conséquence, cette problématique de l'encadrement constitutionnel des découpages électoraux s'énonce de la façon suivante : *Quelles sont les modalités utilisées par le droit constitutionnel pour intégrer et traduire normativement les considérations politiques qui, tout à la fois, fondent et déterminent l'essence des découpages électoraux tout en approfondissant le contrôle juridique de circonscriptions électorales avant tout évaluées en termes politiques ?*

La première partie de la thèse tend à mettre en évidence que les normes applicables aux révisions électorales sont le résultat de **l'intégration juridique de choix politiques** du pouvoir constituant ou des pouvoirs constitués, lesquels sont évidemment susceptibles de varier en fonction des lieux et des époques.

Il ressort alors de l'étude de la *fonction des découpages électoraux* (Titre I) que les différents ensembles juridiques retenus ont connu, depuis longtemps, des évolutions comparables dans l'appréhension des circonscriptions électorales.

À cet égard, l'objectif a été de démontrer que les critères de révision ne sont, en définitive, que la manifestation de valeurs politiques qui traduisent une certaine vision du monde (Mode d'organisation du pouvoir, types de représentation, structuration de la société, ...). Si la naissance des circonscriptions a été le fruit de l'histoire et de traditions particulières, qui continuent à irriguer les règles de droit, force est de constater que les réformes successives ont révélé un même souci de rationalisation, en vue notamment de réduire l'arbitraire et de favoriser l'égalité de représentation.

Il est indéniable que la problématique des découpages électoraux demeure intimement liée à la place et au rôle de la représentation politique. Cela explique d'ailleurs tout l'intérêt des mutations actuelles dans la compréhension de ce concept face aux attentes grandissantes en faveur d'une meilleure représentativité des assemblées parlementaires. Il s'ensuit que ces transformations, résumées par la substitution de bases politiques voire identitaires au contenu de la représentation, ne vont pas sans soulever des difficultés du point de vue de la direction des affaires publiques et de la préservation du « vouloir-vivre ensemble » des citoyens.

L'analyse de *l'encadrement des découpages électoraux* (Titre II) met ensuite en évidence que les différents systèmes juridiques connaissent encore actuellement une convergence au niveau des normes électorales.

Cette constatation s'appuie sur un examen des différents facteurs influant sur la réalité de l'exercice de révision, qu'il s'agisse des sources normatives, des contraintes temporelles ou encore de l'autorité compétente et des procédures applicables.

Il est également intéressant de rendre compte de ce phénomène de confluence entre les pays s'agissant de la détermination de la taille des assemblées parlementaires, de la distribution des sièges entre les divisions administratives ou encore de la délimitation des circonscriptions électorales. C'est ainsi que la répartition des circonscriptions est généralement réalisée, sous réserve du respect de certaines particularités territoriales, dans une logique proportionnelle. Le droit est, par ailleurs, venu consacrer une vision duale de l'égalité de représentation, fondée tout à la fois sur des considérations mathématiques et humaines, lesquelles doivent être conciliées, en recourant notamment à des écarts de tolérance dans l'évaluation des disparités démographiques, afin de déboucher ultimement sur l'adoption d'une « bonne » carte électorale.

La seconde partie de la thèse vise à démontrer que le jugement porté à l'endroit des cartes électorales réside, en fin de compte, dans **l'appréciation politique d'un cadre juridique** de telle sorte que les normes constitutionnelles doivent ultimement garantir la prise en considération de la volonté du peuple.

L'examen du *contrôle des découpages électoraux* (Titre III) atteste que les mécanismes initialement imaginés pour circonscrire les maux des redécoupages (Inégalités démographiques (*malapportionment*), géographie électorale (*gerrymandering*)) ne sont révélés passablement

inefficaces. Cela fonde d'ailleurs la nécessité de développer de nouveaux instruments en vue d'asseoir la constitutionnalité des cartes électorales.

Partant, l'occasion a ainsi été donnée de souligner que la parfaite compréhension de ces enjeux requiert une connaissance fine de toute la procédure de révision, laquelle fait ressortir la dimension éminemment matérielle de l'opération et la nature fondamentalement politique de l'appréciation des processus électoraux. Dans cette mesure, il est possible de constater que la conformité juridique vient en quelque sorte se rapprocher de l'acceptation sociale de la norme.

En l'espèce, il est surtout intéressant de relever que le contrôle des assemblées parlementaires et des juridictions s'avère insuffisant pour répondre aux attentes nouvelles vis-à-vis des découpages électoraux. À l'inverse, le recours désormais fréquent à des commissions de délimitation, semble apparaître, sous réserve de leur nature et de leurs attributions, comme la manière la plus efficace de renforcer le contrôle des découpages électoraux, en raison notamment de la dépolitisation de la procédure, de la substitution d'un contrôle de la réalisation à la place d'un contrôle du résultat, de la détention d'un véritable pouvoir d'appréciation politique et de la participation possible des citoyens. C'est dans ces conditions que peut être approchée la sempiternelle ambition d'aboutir à l'élaboration d'une « bonne » carte électorale.

Enfin, il est soutenu, en questionnant la *perfectibilité des découpages électoraux* (Titre IV), que les modalités actuelles de révision des circonscriptions électorales appellent encore des progrès afin de réduire le sentiment de décalage entre les aspirations des citoyens et la réalité de leur représentation politique.

Au-delà des limites inhérentes aux prévisions électorales, il ressort de l'étude des différentes révisions que l'exercice de détermination des circonscriptions législatives ne conduit point à l'attribution d'un avantage substantiel et décisif au profit d'un parti politique de sorte à produire artificiellement une majorité gouvernementale. Il apparaît toutefois que subsistent encore des inégalités de représentation tenant au mode de scrutin, à l'existence de biais partisans ou encore à l'absence de compétitivité des circonscriptions électorales.

C'est pourquoi il est possible de faire état, en définitive, d'un certain nombre de pistes susceptibles de favoriser une amélioration de l'encadrement constitutionnel des découpages électoraux. Cela nécessite néanmoins de réinvestir l'idée de représentation politique et de mettre l'accent sur les enjeux fondamentaux des élections afin que les circonscriptions électorales soient autant de vecteurs permettant une véritable représentation politique à l'aune des choix démocratiques des citoyens. En ce sens, il est absolument essentiel que la représentation repose sur l'expression d'idées politiques. Partant, il apparaît possible d'esquisser un certain nombre de réformes substantielles et processuelles de manière à garantir l'implication des citoyens, l'efficacité du contrôle des révisions, l'égalité de représentation et la sincérité des résultats électoraux.

En conclusion de cette étude, qui vient analyser une branche du droit insuffisamment investiguée, il convient de mettre en évidence la pluralité des facteurs permettant ou non de caractériser une « bonne » carte électorale (Sincérité des résultats, inégalités de représentation, composition des assemblées parlementaires) ainsi que la nécessité de penser les découpages électoraux dans un cadre général, systémique et transdisciplinaire. L'approche comparative rend

ainsi parfaitement compte d'une communauté de vues s'agissant des critères de révision et des procédures de contrôle ainsi que d'une certaine convergence des systèmes juridiques. Cette constatation est d'ailleurs particulièrement prégnante au niveau des deux évolutions majeures traversant actuellement la matière des découpages électoraux, à savoir le triomphe d'une vision duale de l'égalité de représentation et l'intensification du recours à des commissions indépendantes, lesquelles trouvent des traductions aussi bien au Royaume-Uni et au Canada qu'aux États-Unis et en France.

Il n'en reste pas moins que la suppression de l'arbitraire ne saurait suffire à mettre fin aux inégalités de représentation, pas plus d'ailleurs que les délimitations électorales les plus parfaites ne permettraient une représentation équitable de toutes les sensibilités exprimées lors des élections. Il apparaît aussi nécessaire de mettre en évidence que la préoccupation légitime de favoriser une meilleure identification des citoyens aux parlementaires ne semble pas devoir trouver de solution définitive dans les modalités de révision des circonscriptions électorales, ni même d'ailleurs dans la structure des systèmes électoraux, mais bien dans l'évolution de la société et son rapport au monde politique.

Le caractère inachevé de ces métamorphoses constitutionnelles invite nécessairement à prolonger les réflexions et à surveiller les évolutions futures s'agissant notamment du développement des commissions indépendantes, de la prise en compte et de la participation accrues des citoyens ainsi que des évolutions en cours dans de nombreux autres systèmes juridiques. Il en ressort, au final, une parfaite illustration des enjeux fondamentaux qui s'attachent aux révisions électorales du point de vue de la représentation politique et du gouvernement démocratique des citoyens.