



Le principe d'égalité devant le suffrage à l'occasion du découpage électoral. Étude comparative de droit français et russe.

Maria Gudzenko

► To cite this version:

Maria Gudzenko. Le principe d'égalité devant le suffrage à l'occasion du découpage électoral. Étude comparative de droit français et russe.. [Travaux universitaires] Aix-Marseille Université (AMU). 2018. hal-02469799

HAL Id: hal-02469799

<https://amu.hal.science/hal-02469799>

Submitted on 6 Feb 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

UNIVERSITÉ D'AIX-MARSEILLE
FACULTÉ DE DROIT ET DE SCIENCE POLITIQUE

MASTER 2 DROIT PUBLIC APPROFONDI
PARCOURS DROIT PUBLIC GÉNÉRAL

Mémoire de recherche

**LE PRINCIPE D'ÉGALITÉ DEVANT LE SUFFRAGE À
L'OCCASION DU DÉCOUPAGE ÉLECTORAL. ÉTUDE
COMPARATIVE DE DROIT FRANÇAIS ET RUSSE.**

PRÉSENTÉ PAR
Maria GUDZENKO

Sous la direction de M. Richard Ghevontian
Professeur à l'Université d'Aix-Marseille

Année universitaire 2017-2018

La Faculté de Droit et de Science politique de l'Université Aix-Marseille n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions contenues ou émises dans ce mémoire. Ces opinions doivent être considérées propres à leur auteur.

REMERCIEMENTS

Je tiens à exprimer toute ma reconnaissance à mon directeur de mémoire, Monsieur le Professeur Richard Ghevontian, pour avoir accepté de diriger mes recherches. Son encadrement attentif et ses conseils ont orienté et guidé mes réflexions tout au long de la rédaction.

J'adresse mes remerciements à Monsieur le Professeur André Roux pour son aide précieuse et notamment pour la mise à ma disposition des documents d'importance considérable pour mon travail de recherche.

J'aimerais également exprimer ma gratitude à Monsieur François Marani, enseignant-chercheur à l'IEP de Rennes, pour la relecture approfondie de mon mémoire.

Enfin, je remercie le Ministère des Affaires Étrangères et notamment l'agence Campus France pour leur encadrement de mon séjour en France et les moyens de mener à bien cette année de recherches.

SOMMAIRE

PARTIE I : UNE CONCEPTION COMMUNÉMENT PARTAGÉE DU PRINCIPE D'ÉGALITÉ DEVANT LE SUFFRAGE

TITRE I : Une règle démographique constitutionnalisée

CHAPITRE I : Un principe spécial d'égalité
CHAPITRE II : Un corpus de règles précises de découpage électoral
CHAPITRE III : Un principe constitutionnel garde-fou

TITRE II : Un principe aménagé en fonction de la règle démographique

CHAPITRE I : Une réinterprétation face à l'impératif de représentation territoriale
CHAPITRE II : Des dérogations multiples en raison des impératifs d'intérêt général

PARTIE II : UN CONTRÔLE VARIABLE DU PRINCIPE D'ÉGALITÉ DEVANT LE SUFFRAGE

TITRE I : Une consolidation imparfaite des contrôles politiques

CHAPITRE I : Un cadre juridiquement contraignant imposé par les autorités politiques
CHAPITRE II : Un cadre juridiquement ambigu du contrôle des autorités administratives

TITRE II : Une évolution inversée des contrôles juridictionnels

CHAPITRE I : Une mutation de l'examen restreint de constitutionnalité
CHAPITRE II : Une restriction nuancée du contrôle normal de légalité

TABLE DES ABRÉVIATIONS

Ass.	Arrêt d'Assemblée du Conseil d'État
AIJC	Annuaire international de la justice constitutionnelle
CC	Conseil constitutionnel
CC FR	Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie
CE	Conseil d'État
CEC	Commission électorale centrale
Commission EDH	Commission européenne des droits de l'homme
CEDH (ou Cour EDH)	Cour européenne des droits de l'homme
CEI	Communauté des États indépendants
Cons.	Considérant n°
Convention EDH	Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales
CS FR	Cour suprême de la Fédération de Russie
DDHC	Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789
EPCI	Établissement public de coopération intercommunale
GAS « Vybory »	Système automatisé d'État « Élections »
JCP A	La Semaine juridique – Administrations et collectivités territoriales
JCP G	La Semaine juridique – Édition générale
JO	Journal officiel
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
IRIS	Îlots regroupés pour l'information statistique
LGDJ	Librairie générale de droit et de jurisprudence
ONU	Organisation des Nations unies
OSCE	L'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe
<i>Op. cit.</i>	<i>Opere citato</i>
PIDCP	Pacte international relatif aux droits civils et politiques
PUAM	Presses universitaires d'Aix-Marseille
PUF	Presses universitaires de France
RDP	Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger
RFDA	Revue française de droit administratif
RFDC	Revue française de droit constitutionnel
s.	Suivants
Sect.	Arrêt de la Section du contentieux du Conseil d'État
Sous dir.	Sous direction
URSS	Union des républiques socialistes soviétiques

INTRODUCTION

“It would appear extraordinary to suggest that a State could be constitutionally permitted to enact a law providing that certain of the State's voters could vote two, five, or ten times for their legislative representatives, while voters living elsewhere could vote only once”.

Chief Justice Earl Warren¹.

1. L'une des décisions les plus attendues pour le mois de juin 2018 en matière de droit électoral est la résolution de l'affaire *Gill v. Whitford*, pendante devant la Cour suprême des États-Unis. Est en cause est la carte électorale de l'État de Wisconsin donnant un avantage décisif au Parti républicain indépendamment du vote de la majorité des électeurs. Une délimitation des circonscriptions reconnue comme intentionnellement partisane² et déclarée inconstitutionnelle par la Cour de district de l'État de Wisconsin, pourrait être censurée par la Cour suprême. Elle mettrait ainsi un point final à la recherche d'une solution juridique au problème politique majeur du projet démocratique américain qu'est le *gerrymandering*. Cependant, alors même que le pays le plus affecté par l'enjeu des découpages partisans est bien les États-Unis, la question de la création et du maintien de ces circonscriptions, posée par le requérant William Whitford, peut également être observée dans la plupart des systèmes juridiques qui, chacun à leur façon, tentent d'y apporter sa propre réponse.

2. Le fait que le recours au scrutin uninominal majoritaire ne garantisse guère de représentativité adéquate de toutes les composantes de la société a été déploré depuis la fameuse « *Loi de Duverger* », selon laquelle l'élection dans les circonscriptions uninominales favorise le bipartisme, éliminant de la sorte les possibilités de représentation pour les minorités politiques³. Mais plus encore, outre les effets naturels induits par l'utilisation de ce système électoral, la fidélité de la représentation politique aux choix des représentés peut davantage être viciée par la création délibérée de circonscriptions artificielles à des fins électoralistes, afin d'assurer un avantage partisan à la majorité sortante⁴. Il s'agirait alors du *gerrymandering*, dont le risque apparaît dans

¹ « *Il apparaîtrait extraordinaire d'arguer qu'un État puisse être constitutionnellement habilité à édicter une loi établissant que certains électeurs de cet État puissent voter deux, cinq voire dix fois pour désigner leurs représentants dans la législature, tandis que d'autres électeurs, résidant ailleurs, ne puissent voter qu'une seule fois* » (traduction de l'anglais assurée par nos soins). Opinion de la majorité dans l'affaire *Reynolds v. Sims*, Cour suprême des États-Unis, 15 juin 1964.

² Constitutional Law – Recent Cases: *Whitford v. Gill – District Court Offers New Standard to Hold Wisconsin Redistricting Scheme Unconstitutional*, Harvard Law Review, May 10, 2017 [Source en ligne]. URL : <https://harvardlawreview.org/2017/05/whitford-v-gill/> (consulté le : 17 mai 2018).

³ Sur le principe attribué à Maurice Duverger et son effectivité dans de différents pays, v. DUHAMEL (O.), *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 2e éd., Paris, Seuil, 2011, p. 356.

⁴ *Gerrymandering in PERRINEAU (P.), REYNIÉ (D.) (Sous dir.), Dictionnaire du vote*, Paris, PUF, 2001, p. 483.

la mesure où le découpage électoral est un préalable indispensable à une élection au scrutin majoritaire⁵. Au plan formel, le découpage électoral peut être défini comme les deux phases successives de la réalisation de la carte électorale – dans un premier temps, la répartition des sièges entre les composantes territoriales de l'État, que ce soient les départements, les régions ou les entités fédérées, et, dans un second temps, la délimitation des circonscriptions⁶, espaces géographiques au sein desquelles se déroulent les opérations électorales⁷.

3. Les tentatives de détournement de l'expression des électeurs lors de la délimitation peuvent être de deux ordres. Il peut s'agir soit de disperser, de « *noyer* » les votes hostiles dans une circonscription majoritairement favorable, telle la technique de « *cracking* », soit de limiter leur participation à quelques circonscriptions afin qu'ils n'aient qu'une influence négligeable sur le résultat général de l'élection, telle la technique de « *packing* »⁸. L'histoire de découpages partisans commence en effet par un *divide et impera* : en 1812, le gouverneur du Massachusetts et l'un des membres de la Convention de Philadelphie, Elbridge Gerry, signa la carte électorale de son État qui regroupait le vote Fédéraliste dans quelques circonscriptions rappelant une salamandre, permettant ainsi aux Républicains de remporter la majorité⁹. Alors même que le gouverneur Gerry ne fut pas l'auteur de cette initiative, c'est de son nom que fut tiré la notion de *gerrymandering*. En ce qui concerne la « *noyade* », le relais du gouverneur du Massachusetts fut repris sous le Second Empire par Napoléon III, qui fit redécouper les circonscriptions avant chaque élection du Corps législatif afin de disperser les votes défavorables¹⁰.

4. À l'instar de la « *géométrie électorale active* »¹¹, les décisions de ne pas redécouper sont aussi susceptibles d'avantager une force politique déterminée. Ainsi, la survivance des « *bourgs pourris* » (« *rotten boroughs* ») en Angleterre, c'est-à-dire des localités progressivement dépeuplées depuis la règne d'Elisabeth I, mais dont le redécoupage ne fut pas opéré du XVI^{ème} siècle et jusqu'à 1832, permit à 26% des parlementaires de la Chambre des communes d'être élus

⁵ Dans le cas où le système électoral prévoit l'organisation des élections au scrutin majoritaire dans les limites des entités administratives, par exemple, dans les limites des départements pour les élections sénatoriales en France, il est seulement recouru à la procédure de répartition des sièges.

⁶ EHRHARD (T.), *Le découpage électoral sous la V^{ème} République : intérêts parlementaires, logiques partisans*, Paris, Classiques Garnier, 2017, p. 13.

⁷ Circonscription in PERRINEAU (P.), REYNIÉ (D.), *op. cit.*, note 4, p. 187.

⁸ Rapport sur la délimitation des circonscriptions et la répartition des sièges, Commission européenne pour la démocratie par le droit, éditions du Conseil de l'Europe, étude n° 873, 2017, p. 23.

⁹ DAVIS (J.) « Elbridge Gerry and the Monstrous Gerrymander », The Library of Congress, Blogs of the Law Library, 10 février 2017 [Source en ligne]. URL : <https://blogs.loc.gov/law/2017/02/elbridge-gerry-and-the-monstrous-gerrymander/> (consulté le 21 mai 2018).

¹⁰ EHRHARD (T.), *Le découpage électoral sous la V^{ème} République : intérêts parlementaires, logiques partisans*, *op. cit.*, note 6, p. 186.

¹¹ Rapport sur la délimitation des circonscriptions et la répartition des sièges, *op. cit.*, note 8, p. 4.

par moins de 50 personnes aux élections générales de 1831¹². Les mouvements de la population anglaise et surtout l'urbanisation liée à la Révolution industrielle en furent la cause, de sorte que des localités comme Old Sarum ou Gatton, ne comptant que sept électeurs chacune, élisaient chacune deux députés. Or, le même nombre des parlementaires fut envoyé par le comté de Yorkshire, peuplé environ par un million d'habitants¹³. Cela permettait l'épanouissement de l'achat des voix des électeurs de ces bourgs, devenus ainsi les « *bourgs de poche* ».

5. Avec une ampleur certes moins criante qu'en Angleterre de la fin du XVIII^{ème} siècle, l'absence de redécoupage électoral de 1986 à 2009 en France a entraîné des inégalités entre les circonscriptions législatives uninominales pouvant aller jusqu'à 447,5%. Cet écart fut celui entre la circonscription la moins peuplée de France, la deuxième de la Lozère, et la circonscription la plus peuplée, la deuxième du Val d'Oise en 1999¹⁴. Cette disproportion s'est aggravée davantage pour les élections législatives de 2007. La « *carence du législateur* »¹⁵ en ce qui concerne la décision de ne pas redécouper l'ensemble du territoire français était due au caractère politiquement délicat du processus, et notamment au besoin de sécuriser une réélection dans les circonscriptions plus ou moins prévisibles¹⁶.

6. L'histoire des découpages partisans ne cesse de se répéter, « *la première fois comme tragédie, la seconde fois comme farce* »¹⁷. Le *gerrymandering* est encore d'usage pour les majorités actuelles dans les pays de l'Europe centrale et orientale. Ainsi, le redécoupage des circonscriptions législatives en Hongrie en 2012 a favorisé la majorité sortante du parti de Viktor Orban lors des élections de 2014¹⁸ comme de 2018¹⁹. De même, une tentative de redécoupage des

¹² CONCHON (A.), LEFERME-FALGUIÈRE (F.), *Le XVIII^e siècle – 1740-1820*, Paris, Hachette Éducation, 2007, § 19.

¹³ Réalité déplorée par PAINE (T.), *Théorie et pratique des droits de l'homme* (1791), R. Vatar fils, 1793.

¹⁴ JAN (P.), *Droit de suffrage et modes de scrutin*, Documents d'études, n° 1.05, coll. « Droit constitutionnel et institutions politiques », La documentation française, 2008, p. 10.

¹⁵ Reconnue explicitement par le juge constitutionnel français dans CC, décision n° 2007-23 ELEC du 3 mai 2007, M. Pascal Jan.

¹⁶ EHRHARD (T.), *Le découpage électoral sous la V^{ème} République : intérêts parlementaires, logiques partisans*, *op. cit.*, note 6, p. 157-163.

¹⁷ MARX (K.), *Le 18 brumaire de Louis Bonaparte*, Paris, Mille et une nuits, 1997, p. 5.

¹⁸ « Hongrie : une loi électorale « sur mesure » pour le parti de Viktor Orban », Radio Télévision Belge Francophone, 26 novembre 2012 [Source en ligne]. URL : https://www.rtbf.be/info/monde/detail_hongrie-une-loi-electorale-sur-mesure-pour-le-parti-de-viktor-orban?id=7881837 (consulté le 21 mai 2018).

¹⁹ « Elections législatives en Hongrie : le système électoral favorise Viktor Orban », Le Monde Europe, 8 avril 2018 [Source en ligne]. URL : http://www.lemonde.fr/europe/article/2018/04/08/le-systeme-electoral-hongrois-favorise-viktor-orban_5282395_3214.html (consulté le 21 mai 2018).

circonscriptions de la ville de Varsovie aurait été faite en Pologne en 2017²⁰ en vue de rattacher des localités limitrophes plus favorables au parti au pouvoir que les districts de la ville.

7. Les États-Unis, terrain d'élection originel des découpages partisans, se retrouvent aussi parmi les pays faisant usage systématique du *gerrymandering*, la délimitation des circonscriptions relevant de la compétence des législateurs des États fédérés. À titre d'illustration, peut être évoqué le projet « *REDMAP* » du Comité de majorité républicaine étatique (*The Republican State Leadership Committee*) qui a pour mission d'effectuer les découpages partisans afin de garantir le maintien de la majorité républicaine dans le Congrès, ainsi que dans les assemblées fédérées²¹. C'est notamment le recours au *REDMAP* qui a provoqué la requête du professeur Whitford contre l'assemblée de l'État du Wisconsin.

8. L'usage répété du découpage partisan a suscité une réflexion autour de moyens juridiques d'encadrement du pouvoir des majorités parlementaires déterminant la carte électorale du scrutin pourvoyant à leur propre élection, le passage à la représentation proportionnelle n'étant pas la seule alternative envisagée. La traduction en droit positif de l'exigence d'une carte électorale équitable, de préférence sanctionnée par la justice constitutionnelle ou une autorité indépendante, semble être la réponse satisfaisante aux pratiques de *gerrymandering*, sans renoncer pour autant au scrutin uninominal. Par conséquent, c'est le sens profond du principe « *un homme, une voix* » qui pourrait être altéré pour permettre la prise en compte de nouvelles exigences.

9. Traditionnellement, le principe « *one person, one vote* » s'appliquait à la question de l'expression du suffrage, étant utilisé dans les revendications politiques contre l'exclusion injustifiée de certaines catégories de population du droit de voter et d'être élu. En d'autres termes, « *sauf pour les motifs limitativement énumérés par la Constitution, l'exercice du droit de suffrage politique ne peut être différencié selon les catégories des citoyens* »²². Il s'agit d'une égalité quantitative devant le droit de suffrage qui « *reste identique quel que soit le nombre d'électeurs*

²⁰ « Polish opposition accuses ruling party of power grab in Warsaw », Reuters, 2 février 2017 [Source en ligne]. URL : <https://uk.reuters.com/article/uk-poland-politics-warsaw/polish-opposition-accuses-ruling-party-of-power-grab-in-warsaw-idUKKBN15H20P> (consulté le 21 mai 2018).

²¹ ZELIZER (J. E.) « The power that gerrymandering has brought to Republicans », *The Washington Post*, 17 juin 2016 [Source en ligne]. URL : https://www.washingtonpost.com/opinions/the-power-that-gerrymandering-has-brought-to-republicans/2016/06/17/045264ae-2903-11e6-ae4a-3cdd5fe74204_story.html?noredirect=on&utm_term=.d07a08f25c0f (consulté le 21 mai 2018).

²² ROUX (A.), TERNEYRE (P.), « France – Principe d'égalité et droit de suffrage », *AJIC*, vol. V, 1989, p. 252.

des différentes circonscriptions »²³. La manifestation classique de cette exigence est la prohibition du vote plural²⁴.

10. Or, l'égalité quantitative, peut-elle vraisemblablement prétendre être la seule manifestation de la formule égalitaire « *un homme, une voix* », dès lors qu'à l'occasion de la même élection législative le suffrage d'un électeur de la seconde circonscription de la Lozère contribue presque cinq fois plus à déterminer l'élection du député que celui de la deuxième circonscription du Val d'Oise ? L'existence d'une telle disproportion n'est-elle pas de nature à altérer substantiellement la légitimité démocratique sur laquelle repose une assemblée ?

11. Le passage de l'idée « *pour chaque homme, une voix* » au principe selon lequel « *chaque voix doit être égale* »²⁵, s'impose en vue de remédier aux déséquilibres démographiques ainsi que des manipulations partisans exercées dans la confection des cartes électorales. L'égalité qualitative, en vertu de laquelle l'influence dans la détermination du résultat de chaque suffrage doit être égale, a ainsi été incluse dans l'affirmation de l'égalité électorale en tant que le droit à une « *représentation personnelle égale* »²⁶. Cela marque d'ailleurs le passage de l'idée de la représentation par l'élection, indifférente au mode de scrutin et à des considérations de l'égalité arithmétique des citoyens, à celle de représentativité, qui se concrétise dans des exigences plus élevées à l'égale participation et à l'influence réelle des électeurs.

12. Pour les États ayant opté pour le contrôle de constitutionnalité des découpages électoraux, dont la France, les États-Unis, le Canada, la Russie et l'Allemagne, c'est le principe à valeur constitutionnelle *d'égalité devant le suffrage* qui traduit l'exigence pour chaque élu d'émaner de la population équivalente, et pour chaque circonscription d'avoir le même poids démographique²⁷. Le principe fut repris par la Commission de Venise, organe du Conseil de l'Europe spécialisé dans le domaine électoral et notamment à l'occasion de l'élaboration des standards internationaux en matière d'élections. Le Code de bonne conduite en matière électorale intègre tant la définition quantitative – l'égalité de décompte – que qualitative – l'égalité de la force électorale – de l'égalité devant le suffrage²⁸.

²³ Selon le doyen Jean Boulouis, cité dans Ibidem, p. 265.

²⁴ CC, décision n° 78-101 DC du 17 janvier 1979, *loi portant modification des dispositions du titre Ier du livre V du code du travail relatives aux conseils des prud'hommes*.

²⁵ EHRHARD (T.), *Le découpage électoral sous la V^{ème} République : intérêts parlementaires, logiques partisans*, *op. cit.*, note 6, p. 445.

²⁶ ROUX (A.), TERNEYRE (P.), *op. cit.*, note 22, p. 264.

²⁷ Circonscription in PERRINEAU (P.), REYNIÉ (D.), *op. cit.*, note 4, p. 187.

²⁸ Code de bonne conduite en matière électorale, Lignes directrices et rapport explicatif, Commission européenne pour la démocratie par le droit, éditions du Conseil de l'Europe, coll. Science et technique de la démocratie, n° 34, 2003, p.

13. La présente analyse se limite ainsi à l'appréciation qualitative de l'égalité électorale, ne traitant les aspects de l'égalité électorale quantitative que de manière marginale. Sous l'angle d'analyse retenu, une définition substantielle du découpage électoral peut alors être proposée, celle du processus par lequel la carte électorale est actualisée afin de mieux garantir le principe d'égalité devant le suffrage.

14. Des critiques peuvent certes être adressées à une telle interprétation du principe d'égalité devant le suffrage. Il en serait ainsi du caractère inapproprié d'une conception universaliste de ce principe. Cette dernière conçoit la circonscription comme un espace artificiel d'élection nécessaire pour garantir la représentation égale de tous les citoyens et basée sur l'idée de l'égalité numérique, refusant d'admettre l'intégration de particularités identitaires et culturelles de certaines communautés. Des thèses communautaristes luttent au contraire pour l'*affirmative gerrymandering*²⁹, créant des discriminations positives pour certains groupes et concevant la circonscription comme la manifestation d'un « *espace commun* »³⁰ lié par une culture et une identité. Il peut s'agir de l'interdiction de créer des cartes électorales attentatoires auxdites communautés³¹ voire de découpage visant à leur conférer une représentation spécifique. Il en est notamment en Nouvelle-Zélande depuis 1867, où le *Maori Representation Act* établit les circonscriptions réservées au peuple maori. Lors de dernières élections législatives de 2017, ils étaient au nombre de sept de 70. De même, la Cour suprême des États-Unis reconnaît, à titre d'exception, la constitutionnalité de l'*affirmative gerrymandering* s'il est possible de « *démontrer que la création du district est indispensable pour réparer le préjudice causé à l'électorat minoritaire par les discriminations passées* »³².

15. Il n'en reste pas moins que la plupart de solutions nationales optent pour la conception universaliste de l'égalité devant le suffrage. Or, se pose alors la question si l'égalité quantitative des circonscriptions garantit nécessairement l'équité politique des découpages, c'est-à-dire une représentation suffisante des forces politiques en présence sans tendance implicite d'en favoriser une seule. Une carte électorale faisant application rigoureuse de proportionnalité de chaque circonscription au nombre d'habitants ou d'électeurs inscrits, bien qu'ayant été délimitée selon un

17-18. Bien que les lignes directrices de la Commission de Venise soient dépourvues de valeur contraignante, elles disposent d'une force de persuasion incontestable, notamment pour les États en cours de transition démocratique.

²⁹ *Gerrymandering in* PERRINEAU (P.), REYNIÉ (D.), *op. cit.*, note 4, p. 484.

³⁰ *Ibidem*, p. 187.

³¹ Rapport sur la délimitation des circonscriptions et la répartition des sièges, *op. cit.*, note 8, p. 5.

³² Cour Suprême, 29 juin 1995, *Miller v. Johnson*.

objectif partisan n'est pas un cas d'école³³. Face à une telle situation, le lien entre le principe d'égalité devant le suffrage et la lutte contre le *gerrymandering* n'est pas nécessairement aussi direct qu'il aurait pu être pensé.

16. Dans le contexte de l'harmonisation des droits constitutionnels et de l'émergence d'un patrimoine électoral européen³⁴, une analyse comparative s'impose pour révéler la portée du principe d'égalité devant le suffrage, analyser les solutions apportées ainsi que les garanties posées. Plusieurs ordres juridiques nationaux disposent de normes et de procédures constitutionnelles ou législatifs sur ces points. Toutefois, notre analyse se focalisera sur le cas français, notamment celle de la V^{ème} République, et sur le cas russe à partir de l'adoption de sa Constitution démocratique post-soviétique de 1993. Une similitude des approches généralement universalistes au principe d'égalité devant le suffrage peut être observée en France et en Russie, bien que leurs contextes politiques diffèrent nettement. En effet, si la France peut être considérée comme un régime représentatif pluraliste et établi, la Russie est qualifiée comme un régime représentatif en transition³⁵, dont les organes politiques demeurent dominés par un parti majoritaire. La présence d'un standard commun de droit électoral pour ces États, c'est-à-dire les objectifs fixés dans les lignes directrices de la Commission de Venise, permet également une comparaison par rapport aux exigences de la *soft law* du Conseil de l'Europe.

17. L'approche comparatiste en ce domaine s'est déjà avérée fructueuse, s'appuyant sur la distinction des États fondés sur la *Common law* et ceux s'appuyant sur les systèmes continentaux³⁶. Ce travail n'épuise cependant pas l'intérêt de notre étude puisque la séparation horizontale des pouvoirs, distinguant les logiques de l'État unitaire et fédéral, est également fructueuse, plaçant l'enjeu du territoire au cœur du processus électoral. L'appartenance des systèmes juridiques russe et français à la tradition continentale permet également d'entrer dans de nouvelles comparaisons. Il en est ainsi de la difficulté de l'appréciation politique des contentieux en ce domaine. La tradition de l'autolimitation du juge constitutionnel, partagée par la France et la Russie, l'emporte-t-elle sur

³³ Pour une illustration parlante des circonscriptions électorales conformes à la règle d'équilibre démographiques mais n'en paraissant pas moins problématiques, v. les cartes électorales dans USA Gerrymandering Gallery [Source en ligne]. URL : <http://www.rangevoting.org/GerryGal.html> (consulté le 30 avril 2018).

³⁴ GARONNE (P.) « Le patrimoine électoral européen », RDP, n° 5, 2001, p. 1347.

³⁵ V. en ce sens TANGIEV (M.) « Political Leadership and Transitional Democracy in the Russian Federation : Challenges and Prospects », Journal of Peace Conflict & Development, Issue 11 November 2007 [Source en ligne]. URL : <https://www.bradford.ac.uk/social-sciences/peace-conflict-and-development/issue-11/PCD-ISSUE-11-ARTICLE-Political-Leadership-and-Transitional-Democracy-in-Russia-Murad-Tangiev.pdf> (consulté le 29 mai 2018) et EVANS (A. B.) « The failure of democratization in Russia : A comparative perspective », Journal of Eurasian Studies, n° 2, 2011, p. 40-51.

³⁶ FICHET (G.), *L'encadrement constitutionnel de la révision des circonscriptions électorales – Étude de droit comparé*. Droit, Université Panthéon-Assas Paris II, 2016. 939 p.

l'impératif de garantir une équité politique du découpage électoral et, partant, sur le besoin d'aller au-delà du strict contrôle de constitutionnalité pour s'engager dans le contrôle de l'opportunité politique ?

18. Enfin, le choix des cas français et russe pour l'étude du principe d'égalité devant le suffrage se justifie par le caractère sensible des questions liées au découpage électoral qui s'y observe. Ainsi la situation française est marquée par une inertie importante dans la V^{ème} République puisque seuls trois nouvelles délimitations générales des circonscriptions ont été réalisées depuis 1958. Par ailleurs, cette délimitation a toujours été accessoire à une réforme électorale majeure et principale, cette nouvelle délimitation n'étant pas réalisée de façon autonome pour permettre la réalisation du principe d'égalité devant le suffrage. En 1958 il s'agissait de la passation au scrutin uninominal majoritaire avec l'avènement de la V^{ème} République³⁷ ; en 1986, il s'agissait de retour au scrutin majoritaire après une tentative de passage au scrutin proportionnel avortée³⁸. Plus récemment, en 2010, le redécoupage a suivi la révision de la Constitution de 2008 fixant, parmi d'autres, le nombre maximum de députés et prévoyant la représentation des Français établis hors France à l'Assemblée nationale³⁹. Bien que le Conseil constitutionnel insista sur les redécoupages dans ses observations afin d'assurer l'égalité devant le suffrage⁴⁰, celles-ci étaient secondaires dans les décisions de redécouper.

Dans cette même logique des réformes suivies par le redécoupage, le Président de la République Emmanuel Macron avait proposé, lors de sa campagne présidentielle de 2017, la réforme de mode d'élection des députés avec l'introduction d'une « *dose de proportionnelle* »⁴¹, ce qui entraînerait nécessairement un nouveau redécoupage.

19. D'autre part, s'y oppose une instabilité de la loi électorale russe, marquée par la recherche d'un régime électoral optimal pour une nouvelle démocratie – ou, comme pourraient le suggérer les critiques, de la modification des « *règles du jeu* »⁴² avant chaque échéance électorale

³⁷ Ordonnance n°58-945 du 13 octobre 1958 relative à l'élection des députés à l'Assemblée nationale.

³⁸ Loi n° 86-1197 du 24 novembre 1986 relative à la délimitation des circonscriptions pour l'élection des députés.

³⁹ Loi n° 2010-165 du 23 février 2010 ratifiant l'ordonnance n° 2009-935 du 29 juillet 2009 portant répartition des sièges et délimitation des circonscriptions pour l'élection des députés.

⁴⁰ V. notamment CC, 15 mai 2003, *Observations du Conseil constitutionnel relatives aux élections législatives des 9 et 16 juin 2002* : JO, 21 mai 2003, p. 8694 ; Rec., p. 370 ; CC, 7 juillet 2005, *Observations du Conseil constitutionnel sur les échéances électorales de 2007* : JO, 8 juillet 2005, p. 11259 ; Rec., p. 111 ; CC, 29 mai 2008, *Observations du Conseil constitutionnel relatives aux élections législatives des 10 et 17 juin 2007* : JO, 4 juin 2008, p. 9205 ; Rec., p. 305.

⁴¹ V. de manière plus détaillée : EHRHARD (T.), MARTIN (P.), RAMBAUD (R.) (Entretien) « Perspectives et enjeux des réformes électorales à venir », *Constitutions*, n°3, 2017, p. 381-403.

⁴² CHERENEV (A.A.) « Les méthodes politico-géographiques et les facteurs de création des circonscriptions électorales » [« Politico-geograficheskiye metodi i factori v formirovanii izbiratel'nikh okrugov »], *Izvestia de l'université d'Etat d'Irkoutsk*, coll. « Science politique », n° 21, 2017, p. 126-133.

afin de faciliter la reconduction de la majorité sortante. Jusqu'en 2012, les redécoupages étaient effectués à la veille de chaque nouvelle échéance électorale, et étaient de nature à vicier la carte électorale en faveur de la majorité sortante. Le retour au scrutin mixte sans compensation en Russie en 2014, réintroduisant l'élection de la moitié des députés de la chambre basse au scrutin uninominal majoritaire, nous appelle également à nous interroger sur la spécificité de l'application du principe d'égalité devant le suffrage à une « *démocratie en transition* ».

20. Face à ces enjeux il convient donc de se poser la question suivante : dans quelles mesures la délimitation des circonscriptions électorales participe à la réalisation du principe d'égalité devant le suffrage en France et en Russie ?

21. La présente analyse traitera en principe tout découpage électoral subordonné au principe d'égalité devant le suffrage, dont la délimitation des circonscriptions législatives en vue de l'élection des chambres basses des parlements nationaux est la plus propice pour entrer en comparaison. Cela reviendrait, en premier lieu, d'exclure les élections au scrutin proportionnel en circonscription unique, tant en France⁴³ qu'en Russie⁴⁴. L'inapplicabilité du principe d'égalité devant le suffrage à ce système électoral fait d'ailleurs objet de la jurisprudence constante des juges ordinaires russes⁴⁵. En second lieu, les élections municipales françaises dans les communes de moins de 1000 habitants ne seront également pas traitées dans la présente étude en raison de l'absence de contentieux en la matière. Seront ainsi étudiés les découpages électoraux pour les élections législatives, régionales et municipales qui se déroulent au scrutin majoritaire en Russie et les élections législatives, départementales, sénatoriales, ainsi que, accessoirement, les élections

⁴³ En France, le système de représentation proportionnelle s'applique aux élections régionales et de l'assemblée de Corse (L. 338, L. 338-1 Code électoral), élections municipales dans les communes de 1000 habitants et plus (L. 260, L. 261, L. 262 Code électoral), ainsi qu'aux élections européennes (loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen), quand bien même une répartition des sièges est effectuée avant chaque nouvelle échéance entre les circonscriptions comportant plusieurs régions (article 4). Les élections européennes peuvent cependant constituer un enjeu d'actualité en raison de l'adoption, le 23 mai 2018, du projet de la nouvelle loi relative à l'élection des représentants au Parlement européen visant à réintroduire le scrutin proportionnel en circonscription unique. Le Conseil constitutionnel est saisi le 24 mai 2018 sur la question.

⁴⁴ En Russie, le système électoral utilisé aux élections des assemblées parlementaires est le scrutin mixte sans compensation. L'article 4 de loi fédérale n° 184-Φ3 du 6 octobre 1999 *relative aux principes généraux de l'organisation des organes législatifs (représentatifs) et exécutifs du pouvoir d'État des sujets de la Fédération de Russie* requiert qu'au moins 25% de députés des assemblées régionales doivent être élus au scrutin proportionnel dans la circonscription unique. En ce qui concerne les élections fédérales à la chambre basse, la Douma d'État, l'article 3 de la loi fédérale du 22 février 2014 n° 20-Φ3 *relative aux élections des députés de la Douma d'État de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie* dispose que la moitié des députés – 225 – sont élus répartis au scrutin uninominal majoritaire, et l'autre moitié – au scrutin proportionnel dans la circonscription unique fédérale. L'article 39 de ladite loi prévoit la possibilité de scinder la liste fédérale des candidats entre plusieurs parties régionales, afin de présenter les listes différentes dans chaque sujet de la Fédération. Enfin, la liberté de choix du mode de scrutin est laissée aux entités municipales en vertu de l'article 23 de la loi fédérale n° 131-Φ3 *relative aux principes généraux de l'organisation de l'auto-administration locale de la Fédération de Russie*.

⁴⁵ V. p. exemple Cour de la région de Kaliningrad, décision du 19 mai 2006, n° 3-65/06.

au Congrès de la Nouvelle-Calédonie avant le passage au scrutin de liste en 1989 et la composition des organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale.

22. Bien que, de manière générale, les droits constitutionnels électoraux français et russe se caractérisent par une définition assez complète de la portée du principe d'égalité devant le suffrage ainsi que de dérogations possibles dont le contenu est relativement déterminé (Partie I), la mise en œuvre de ce principe implique un nombre important d'institutions dans le contrôle de son respect, susceptible d'induire des difficultés ou des incohérences. Elle est enfin marquée par de nets particularismes nationaux, témoignant de réponses différentes de ces deux systèmes juridiques à une préoccupation commune (Partie II).

PARTIE I. UNE CONCEPTION COMMUNÉMENT PARTAGÉE DU PRINCIPE D'ÉGALITÉ DEVANT LE SUFFRAGE

« L'égalité n'exige pas de raison, seule l'inégalité doit en fournir »

– I. Berlin, « *Equality* », 1956

23. Les textes des Constitutions française et russe, ne contenant que les « *grands principes* »⁴⁶ qui régissent les opérations électorales, ne fournissent pas moyen de concrétisation précis en matière de principe d'égalité devant le suffrage. Les lois fondamentales consacrent, certes, le principe transversal de l'égalité⁴⁷ et contiennent une formulation générale de principe d'égalité devant le suffrage soit pour toute élection⁴⁸, soit, de manière ambiguë, ne la mentionnant qu'en ce qui concerne l'élection présidentielle⁴⁹. Lesdites dispositions ont servi comme point de départ aux juridictions constitutionnelles, ainsi qu'au législateur, dans un mouvement de concrétisation du principe d'égalité devant le suffrage.

24. Cette concrétisation progressive, dont la dynamique n'est pas encore achevée, se décompose en deux étapes principales : la définition des contours du principe constitutionnel d'égalité devant le suffrage (Titre I) et l'encadrement assez strict des aménagements pouvant y être apportées (Titre II). De manière générale, sur ces deux plans, les cadres juridiques français et russe se recoupent du point de vue convergent dans la définition de son contenu. La différence majeure consiste dans la mesure où la concrétisation et l'aménagement du principe d'égalité devant le suffrage sont partagés ou non entre les normes constitutionnelles et législatives.

⁴⁶ EHRHARD (T.), *Le découpage électoral sous la V^{ème} République : intérêts parlementaires, logiques partisans*, *op. cit.*, note 6, p. 87.

⁴⁷ Tel que consacré dans article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, ci-après DDHC, article 1 de la Constitution française de 1958, article 19 de la Constitution russe de 1993.

⁴⁸ Article 3 alinéa 3 de la Constitution française de 1958.

⁴⁹ Article 81 alinéa 1 de la Constitution russe de 1993.

TITRE I. UNE RÈGLE DÉMOGRAPHIQUE CONSTITUTIONNALISÉE

25. La jurisprudence constitutionnelle française et russe s'inscrivent, de manière concordante, dans une appréhension du principe d'égalité devant le suffrage sous forme de principe spécial d'égalité (Chapitre I) applicable à certains aspects des élections politiques. En ce qui concerne le cas de découpage électoral, le principe d'égalité devant le suffrage est censé traduire des exigences concrètes, se situant soit au rang des normes constitutionnelles comme c'est le cas en France, soit au niveau de la légalité fédérale comme en Russie⁵⁰, et régissant les procédures de répartition des sièges et de délimitation des circonscriptions électorales (Chapitre II). Mais plus encore, le principe d'égalité devant le suffrage est susceptible d'impliquer, malgré l'autolimitation du juge continental qui s'observe dans ces deux systèmes juridiques, une exigence substantielle de neutralité politique des découpages électoraux (Chapitre III).

Chapitre I. Un principe spécial d'égalité

26. Dans les systèmes juridiques en question, les juges constitutionnels ont entendu répondre aux enjeux politiques concernant les opérations de découpage électoral, en subordonnant ces dernières au respect du principe d'égalité devant le suffrage (Section I). En maintenant une certaine autolimitation, les Hautes instances ont solidement ancré leur œuvre prétorienne dans le texte constitutionnel voire dans les normes supra-constitutionnelles (Section II).

Section I. Une définition prétorienne circonstanciée

27. L'œuvre du juge constitutionnel en la matière a été inspirée par des appréhensions précédentes de l'égalité électorale formulées par divers acteurs nationaux ou internationaux, mais surtout par le contexte politique englobant la question des découpages électoraux (§1). Tirée de ces prémisses, les juges constitutionnels donneront une définition dont la portée se voudra universaliste, faisant valoir la règle de l'égalité démographique (§2).

⁵⁰ Le domaine du droit électoral relève de la compétence partagée entre l'État fédéral et les sujets de la Fédération de la sorte que la légalité fédérale en la matière prime sur toute norme régionale. Pour une introduction dans les rapports fédératifs en Russie en langue française, v. RAVIOT (J.-R.) « Fédéralisme et gouvernement régional en Russie », *Politique étrangère*, 1996, n° 4, p. 803-812.

§ 1. Une consécration jurisprudentielle peu novatrice

28. Face à l'objectif de l'amélioration de la qualité du régime représentatif, les cas russe et français illustrent bien les circonstances pouvant déclencher le débat sur le principe d'égalité devant le suffrage. Celles-ci ont en effet créé un terrain propice pour le transformer de la revendication d'ordre politique à une norme de droit s'imposant non seulement à l'administration organisant les élections mais aussi et surtout au législateur en définissant le cadre essentiel. Mais plus encore, les facteurs de « *juridicisation* »⁵¹ du principe « *un homme, une voix* » très largement repris⁵², peuvent aussi être contenus soit dans les solutions de contrôle de légalité antérieures, soit dans le droit comparé.

29. En France, le principe d'égalité devant le suffrage s'inscrit dans la logique historique de réglementation des découpages électoraux. En effet, l'idée de répartition des sièges en fonction de l'importance démographique d'une entité territoriale était une exigence acquise depuis la Constitution de 1793 restée lettre morte, dont l'article 23 fixait un nombre moyen d'habitants à être représentées par un député⁵³. Mais le cadre actuel a une origine historique autre que la Constitution jacobine. De prime abord, la question se pose comme délicate tant sous la V^{ème} République que sous les républiques précédentes en raison d'une crainte profonde vis-à-vis les questions relatives au découpage électoral liée à son utilisation abusive sous le Second Empire. En effet, en quinze ans du règne de Napoléon III, le territoire national a été redécoupé quatre fois⁵⁴ contre trois fois en soixante ans d'existence la V^{ème} République. Une telle fréquence est explicable par ce que la circulaire aux préfets du 18 janvier 1852 annonça « *la division plus ou moins intelligente des circonscriptions [qui] aura d'influence sur les résultats des élections* »⁵⁵. Par conséquent, la tâche de l'autorité chargée de découpage, initialement assez délicate et compliquée, a tendance à subir de fortes critiques⁵⁶, ce qui appelle à un encadrement juridique conséquent.

⁵¹ La mise en forme juridique d'une idée ou d'un principe qui lui est originellement étranger. Notion introduite dans le droit constitutionnel français par FAVOREU (L.) « Le droit constitutionnel, droit de la Constitution et constitution du droit », RFDC, n°1, 1990, p. 71.

⁵² TURPIN (D.) « Le principe d'égalité devant le suffrage » in DEBARD (T.), ROBBE (F.), *Le caractère équitable de la représentation politique*, Paris, L'Harmattan, coll. « Questions contemporaines », 2004, p. 35-58 ; v. aussi BALINSKI (M.), *Le suffrage universel inachevé*, Paris, Belin, coll. « Débats », 2004, 335 p.

⁵³ « *Chaque réunion d'Assemblées primaires résultant d'une population de 39.000 à 41.000 âmes, nomme immédiatement un député* ».

⁵⁴ En 1852, 1857, 1863 et 1869. V. sur ce point LAURENT (A.) « L'effet-cadre : principes de découpage et impacts sur les comportements électoraux », Espace Populations Sociétés, n° 1, 1984, p. 93-104.

⁵⁵ Cité par : EHRHARD (T.), *Le découpage électoral sous la V^{ème} République : intérêts parlementaires, logiques partisans*, op. cit., note 6, p. 185.

⁵⁶ Notamment en termes de « *charcutage* » voire de « *tripatouillage* » électoral. V. GAUDILLÈRE (B.), LÉVY (J.), CHOQUEREAU (L.), « Découpage électoral, tripatouillage territorial ? », Cafés géographiques de Paris, 27 mai 2003 [Source en ligne]. URL : <http://cafe-geo.net/wp-content/uploads/decoupage-electoral.pdf> (consulté le 16 avril 2018).

Lorsque le nouveau découpage de 1986 s'est avéré nécessaire, ses représentations politiques n'ont pas tardé de réapparaître⁵⁷.

30. L'avènement de la justice constitutionnelle en France, du « *droit constitutionnel sanctionné par un juge* », et notamment de la protection constitutionnelle des droits et libertés depuis 1971⁵⁸ a aussi influé sur la manière d'appréhender le principe d'égalité devant le suffrage. Ce dernier pouvait désormais être hissé au rang constitutionnel et faire partie des normes suprêmes de droit s'imposant notamment au législateur.

31. Mais plus encore, en forgeant sa position sur la question de découpage électoral, le juge constitutionnel français a été inspiré par la jurisprudence antérieure du Conseil d'État statuant en matière de répartition des sièges entre les arrondissements sous la III^{ème} République. Une tendance plus générale de réception de la jurisprudence administrative par celle constitutionnelle s'observe d'ailleurs en ce qui concerne le principe d'égalité⁵⁹ ou encore en matière électorale⁶⁰. En effet, la Haute instance a dégagé les modalités de contrôle de répartition des sièges assez strictes en application de la loi organique du 30 novembre 1875 sur l'élection des députés et de la loi du 5 avril 1884 sur l'organisation et les attributions des conseils municipaux. L'absence de proportionnalité annoncée par la loi de 1875 entre le nombre de citoyens habitant le territoire et celui des sièges alloués pouvait en effet déboucher sur l'annulation de l'élection⁶¹. Il en fut de même pour toute discontinuité territoriale des circonscriptions, susceptible de servir à l'objectif de « *grouper arbitrairement les électeurs* »⁶². Ces deux règles vont par la suite être reprises par le Conseil constitutionnel, bien que de manière différente⁶³.

32. En ce qui concerne la Russie, la préoccupation de l'égalité électorale effective est venue de la volonté initiale d'instaurer un gouvernement démocratique au terme de la transition politique de l'Union soviétique, toujours dans un alignement souhaité sur les standards internationaux⁶⁴. La

⁵⁷ V. l'affiche du Parti communiste français de 1986 « Charcutage électoral – charcutage des libertés » [Source en ligne]. URL : <http://www.castor-hara.com/html/fiche.jsp?id=2538486&np=2&lng=fr&npp=50&ordre=3&aff=5&r=> (consulté le 16 mai 2018).

⁵⁸ FAVOREU (L.), *op. cit.*, note 51, p. 71.

⁵⁹ V. sur ce point de manière plus détaillée MELIN-SOUCRAMANIEN (F.), *Le principe d'égalité dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, Paris, Economica, coll. « Droit public positif », 1997, p. 37-41.

⁶⁰ Comme l'observe LEROYER (S.), *L'apport du Conseil d'État au droit constitutionnel de la V^{ème} République*, Paris, Dalloz, 2011, p. 535.

⁶¹ V. p. exemple CE, 2 août, *Élections de Gentilly* ; CE, 27 février 1893, *Élections de Belpech*.

⁶² CE, 6 juin 1891, *Él. mun. Pexiora*, cité par BENELBAZ (C.) « Le redécoupage électoral sous la V^{ème} République », RDP, 2010, n° 6, p. 1661.

⁶³ V. *infra*, paragraphes 147, 153 et 150.

⁶⁴ V. de manière plus détaillée : AVTONOMOV (A.S.) et *alli*, Les élections en Russie dans le contexte des standards internationaux relatifs aux élections, Actes de colloque international de l'Institut indépendant des élections, 2005 [Source en ligne]. URL : <http://www.vibory.ru/Publikat/RVKMIS/soderzh.htm> (consulté le 16 avril 2018).

Russie visait la mise en place d'un nouveau régime et se servait des conventions telles le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (PIDCP) de 1966 et notamment de son interprétation de 1994. L'adhésion au Conseil de l'Europe en 1996⁶⁵ a initié la tendance qu'ont les juridictions russes, et notamment celle constitutionnelle, à appuyer son raisonnement sur la norme internationale en matière électorale⁶⁶. Enfin, la signature de la Convention électorale de la Communauté des États indépendants le 7 octobre 2002 qui transforma les recommandations du Conseil de l'Europe et de l'OSCE en normes de droit international, reflète l'idée de bâtir une démocratie respectueuse de toutes les procédures. En fait partie notamment l'idée que les circonscriptions doivent être constituées de la sorte que le vote d'un électeur compte autant que celui d'un autre, tirée de l'interprétation officielle de l'article 25 du PIDCP par le Comité des droits de l'homme⁶⁷.

33. Le principe constitutionnel d'égalité devant le suffrage fut un résultat logique de ses prémices juridico-politiques (§1), de la sorte que sa consécration à une portée très large répond auxdits enjeux (§2).

§ 2. Une consécration partagée à portée universaliste

34. Le principe d'égalité devant le suffrage acquiert ses contours et sa portée grâce à l'interprétation prétorienne des dispositions constitutionnelles relatives au droit électoral et à l'égalité devant la loi. Sur ce point, une concordance des appréciations des juges constitutionnels français et russe peut être observée.

35. De prime abord, l'apparition de principe même est intervenue dans les affaires ne concernant pas le découpage électoral, pourtant principal domaine de son application. Il s'agissait en effet pour les Hautes instances, soit de réprimer la pratique du vote plural, soit une atteinte à l'égalité quantitative, celle de l'expression du suffrage. En France, le Conseil constitutionnel, par

⁶⁵ Loi fédérale du 23 février 1996 n° 19-Φ3 relative à l'adhésion de la Fédération de Russie au Statut du Conseil de l'Europe.

⁶⁶ V. CC FR, arrêt du 17 novembre 1998, n° 26-II relatif au contrôle de constitutionnalité de certaines dispositions de la loi du 21 juin 1995 relative aux élections des députés de la Douma d'État de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie.

⁶⁷ Comité des droits de l'homme de l'ONU, Observation générale N° 25 (57), 1994, p. 21 : « Bien que le Pacte n'impose aucun système électoral particulier, tout système adopté par un Etat partie doit être compatible avec les droits protégés par l'article 25 et doit garantir effectivement la libre expression du choix des électeurs. Le principe à chacun une voix doit s'appliquer, et dans le cadre du système électoral de chaque Etat, le vote d'un électeur doit compter autant que celui d'un autre. Le découpage des circonscriptions électorales et le mode de scrutin ne devraient pas orienter la répartition des électeurs dans un sens qui entraîne une discrimination à l'encontre d'un groupe quelconque et ne devraient pas supprimer ni restreindre de manière déraisonnable le droit qu'ont les citoyens de choisir librement leurs représentants ».

sa décision « *Conseils des prud'hommes* » du 17 janvier 1979⁶⁸ a censuré une loi permettant aux employeurs de désigner des magistrats au sein de leur collège électoral par un nombre de suffrages lié au nombre de salariés qu'ils employaient. La censure est intervenue en raison de l'atteinte portée non seulement à l'égalité devant la loi, mais aussi à la « *règle d'égalité du suffrage* »⁶⁹. Pourtant, le Conseil n'a fait que mentionner l'égalité du suffrage, sans en faire un principe spécial⁷⁰.

36. En Russie, le principe d'égalité devant le suffrage a été consacré initialement de manière limitée pour censurer la modification des règles de décompte des voix au cours des opérations électorales dans une région. Dans son arrêt n° 9-II du 10 juillet 1995⁷¹, la Cour constitutionnelle russe a relevé l'atteinte à l'égalité devant le suffrage en ce que « *les électeurs n'ont pas eu la possibilité, dans certains cas, de réaliser leur droit à la représentation dans l'organe législatif de la République de Tchouvachie de manière égale* »⁷². Contrairement à la position peu précise de son homologue français en 1979, le juge constitutionnel russe fait immédiatement de l'égalité devant le suffrage un principe spécial d'égalité dont la violation est « *une atteinte au principe de représentativité* »⁷³. Cependant, les contours et la portée définitives du principe d'égalité devant le suffrage n'ont pas été posés dans les premières décisions.

37. Une grille de lecture distincte de celle du principe d'égalité devant la loi et impliquant l'existence d'une spécialité du principe d'égalité devant le suffrage, a été dégagée à l'occasion de premières lois de découpage électoral soumises au contrôle de constitutionnalité. En ce qui concerne la France, le découpage de 1986 a été précédé par celui de la Nouvelle-Calédonie en 1985 afin de permettre l'élection au Congrès, organe délibérant du territoire. Le législateur entendait d'aboutir, par cette nouvelle délimitation, à une meilleure représentation de la population mélanésienne et, partant, à une sous-représentation de la population européenne dont la majeure part était concentrée dans la région Sud⁷⁴. Une telle « *discrimination positive* » en raison de critères

⁶⁸ CC, décision n° 78-101 DC du 17 janvier 1979, *loi portant modification des dispositions du titre 1er du livre V du code du travail relatives aux conseils des prud'hommes*.

⁶⁹ Ibidem, cons. 5.

⁷⁰ Comme l'observe F. Mélin-Soucramanien, il s'agit de la première fois où le Conseil constitutionnel a avancé la formule jurisprudentielle (évolue certes depuis lors) qui affirme le principe d'égalité et en pose les limites dont la vérification incombe au juge constitutionnel : « *si le principe d'égalité ne fait pas obstacle à ce qu'une loi établisse des règles non identiques à l'égard de catégories de personnes se trouvant dans des situations différentes, il n'en est ainsi que lorsque cette non-identité est justifiée par la différence des situations et n'est pas incompatible avec la finalité de cette loi* » (cons. 3). V. MELIN-SOUCRAMANIEN (F.), *op. cit.*, note 59, p. 41.

⁷¹ CC FR, arrêt du 10 juillet 1995, n° 9-II relatif au contrôle de constitutionnalité du §2 de l'article 42 de la loi de la République de Tchouvachie.

⁷² Ibidem.

⁷³ Ibidem.

⁷⁴ MELIN-SOUCRAMANIEN (F.), *op. cit.*, note 59, p. 78.

ethniques a attiré l'attention des députés et provoqué la saisine du Conseil constitutionnel. Ce dernier, dans sa décision du 8 août 1985 « *Loi sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie* »⁷⁵, censura le découpage inégal en raison de l'absence de caractère représentatif de la future assemblée. Il l'a fait malgré le constat qu'une « *répartition géographique des populations* »⁷⁶ des différentes ethnies⁷⁶ pourrait être un motif justifiant de façon satisfaisante l'action du législateur⁷⁷. La définition du principe d'égalité devant le suffrage, avancée dans la décision et maintenue depuis lors, suppose une élection « *sur des bases essentiellement démographiques* »⁷⁸. Cette dernière n'exige pas pourtant la stricte proportionnalité, comme c'est par exemple le cas de la Cour suprême des États-Unis⁷⁹, prévoyant également la prise en compte limitée d'autres facteurs⁸⁰.

38. Ainsi, à la question sous-tendue de savoir quel cadre juridique apporter aux découpages électoraux, la réponse du Conseil a été de subordonner ces derniers à la règle qui assurera, bien que de manière imparfaite en raison de considérations pratiques, une égalité de poids de la population de chaque circonscription et, partant, des voix des électeurs. Ladite constitutionnalisation est en concordance substantielle avec la jurisprudence administrative antérieure sur la répartition des sièges. Par la suite, la définition des critères délimitant l'usage des dérogations, ce « *point clé de l'encadrement juridique* »⁸¹ a été affinée, tandis que l'essence du principe reposant sur le critère démographique, reste intacte.

Il convient également de noter que le Conseil constitutionnel se démarque ici de son mode de raisonnement propre à l'examen des griefs relatifs à l'égalité devant la loi pour employer une grille de lecture spécifique au principe d'égalité devant le suffrage. Cela contribue à marquer une certaine spécialité du principe d'égalité devant le suffrage par rapport à celui de l'égalité devant la loi.

39. Pourtant, la définition assez circonstanciée du principe d'égalité devant le suffrage, opérée par le juge constitutionnel français, peut être aussi due à l'imprécision de la loi électorale en la matière. En effet, l'article L. 125 du Code électoral, inséré en 1986, ne contient pas de règles de découpage exhaustives. Seul le décompte à partir de la population et l'idée de révision périodique des limites de circonscriptions y ont été mentionnés. De surcroît, le législateur peut

⁷⁵ CC, décision n° 85-196 DC du 8 août 1985, *Loi sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie*.

⁷⁶ Sur la question connexe de « *découpage racial* » (*racial gerrymandering*), v. *infra*, paragraphe 97.

⁷⁷ Ibidem, cons. 15.

⁷⁸ Ibidem, cons. 16.

⁷⁹ V. par exemple Cour Suprême, 15 juin 1964, *Reynolds v. Sims* ; Cour Suprême, 13 juin 1996, *Bush, Governor of Texas, et al. v. Vera et al.*

⁸⁰ V. *infra*, paragraphe 143 et s.

⁸¹ EHRHARD (T.), *Le découpage électoral sous la V^{ème} République : intérêts parlementaires, logiques partisans*, *op. cit.*, note 6, p. 121.

déroger à son propre œuvre faute de sanction prévue, ce qui rend nécessaire la montée de ce principe au niveau supra-législatif.

40. Tel n'est pas le cas de la loi électorale russe assez précise en ce qui concerne les règles à respecter lors de découpages électoraux. La loi électorale fédérale n° 67-Φ3 contient le détail du principe d'égalité devant le suffrage dans le « *principe d'égalité approximative des circonscriptions électorales en raison de nombre d'électeurs inscrits* »⁸², de la sorte qu'une précision prétorienne trop importante a été considérée comme une tâche inutile. Pourtant, cette traduction a fait suite à l'arrêt de la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie du 17 novembre 1998 n° 26-Π⁸³ qui a, pour la première fois, appliqué le principe d'égalité devant le suffrage à la matière des découpages électoraux. Certes, dans l'affaire relative au contrôle de constitutionnalité de la loi sur les élections législatives fédérales, la Cour ne fait que reprendre le principe tel qu'il était formulé, en termes généraux, en 1995. Elle l'énonce pour s'interroger sur les dérogations possibles par rapport au « *principe démocratique de suffrage égal* » et au « *devoir de l'État de garantir l'égalité des droits électoraux des citoyens* »⁸⁴. Pourtant, dans sa motivation, la Cour fait le lien entre le principe d'égalité devant le suffrage et la norme moyenne de représentation comme sa représentation plus tangible. Par la suite, une définition plus complète a été apportée dans l'arrêt n° 4-Π du 23 mars 2000 : « *le suffrage égal [...] consiste en attribution à chaque électeur d'une voix (ou d'un nombre égal de voix) ainsi que dans la participation aux élections dans les conditions égales. Cela est notamment mis en œuvre par l'inscription de l'électeur dans une seule liste d'électeurs, le découpage des circonscriptions électorales dont le nombre d'électeurs est en principe égal, le respect des normes moyennes de représentation établies, la mise à disposition des candidats des possibilités juridiques égales de participation à la campagne électorale, ainsi que par d'autres moyens normatifs, organisationnels, et informationnels [...]* »⁸⁵. L'expression « *en principe* » a en l'occurrence la même signification que l'adverbe « *essentiellement* » pour le Conseil constitutionnel français.

41. Ainsi, en Russie, le principe d'égalité devant le suffrage se rattache à l'égalité électorale au sens très large du terme, subsumant à la fois l'égalité des électeurs et l'égalité des candidats.

⁸² Article 18 §4 de la loi fédérale n° 67-Φ3 du 12 juin 2002 *relative aux garanties essentielles des droits électoraux et référendaires des citoyens de la Fédération de Russie*.

⁸³ CC FR, arrêt du 17 novembre 1998, n° 26-Π *relatif au contrôle de constitutionnalité de certaines dispositions de la loi du 21 juin 1995 relative aux élections des députés de la Douma d'État de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie*.

⁸⁴ Ibidem, § 3.

⁸⁵ Nous soulignons. CC FR, arrêt du 23 mars 2000, n° 4-Π *relatif au contrôle de constitutionnalité de l'article 3 §2 de la loi de la région d'Orenbourg du 18 septembre 1997*.

De ce point de vue, il paraît être le principe spécial par rapport à l'égalité électorale plus englobante.

42. À ce jour, la Cour constitutionnelle russe, en raison de la variabilité des systèmes électoraux au niveau régional⁸⁶, est amenée à connaître des espèces mettant en cause les règles générales régissant l'organisation du processus électoral, soit constitutionnalisées par les sujets de la Fédération, soit contenues dans les lois électorales régionales⁸⁷. En ce qui concerne les affaires de découpage, leur totalité, à l'exception des lois fédérales, relève de la compétence du juge ordinaire et, en dernière instance, de la Cour suprême de la Fédération de Russie.

43. En somme, l'égalité devant le suffrage est définie de manière concordante par les juridictions française et russe comme l'exigence de poids démographique égal des circonscriptions électorales en raison soit de la population, soit des électeurs inscrits. En cela, elle se rapproche sur le plan substantiel de la définition fournie par la Commission de Venise dans son Code de bonne conduite en matière électorale, de l'égalité de la force électorale. Cette dernière suppose notamment un découpage électoral qui « *garantit un poids électoral égal à chaque électeur* »⁸⁸ et implique la répartition égale des sièges entre les circonscriptions⁸⁹. Il s'agit de la définition universaliste dans la mesure où les individus composant soit la population, soit le corps électoral, sont perçus comme identiques dans leur capacité à être représentés, interchangeables, « *clones* » juridiques, abstraction faite de leur position sociale, sexe, race ou origine ethnique ou appartenance géographique⁹⁰. Cela se manifeste essentiellement dans le fait que l'affirmation de l'égalité devant le suffrage repose sur les critères démographiques et non pas sur ceux de représentation de certains groupes ethniques ou professionnelles.

⁸⁶ V. par exemple CC FR, arrêt du 22 janvier 2002 n° 2-II *relatif au contrôle de constitutionnalité de l'article 69 §2, de l'article 70 §2 et de l'article 90 de la Constitution de la République de Tatarstan* ; CC FR, arrêt du 23 mars 2000, n° 4-II, *sur le contrôle de constitutionnalité de deuxième paragraphe de l'article 3 de la loi de la région d'Orenbourg du 18 septembre 1997*.

⁸⁷ Ibidem., v. aussi une autre affaire concernant l'égalité de décompte : CC FR, arrêt du 22 janvier 2002 n° 2-II *relatif au contrôle de constitutionnalité de l'article 69 §2, de l'article 70 §2 et de l'article 90 de la Constitution de la République de Tatarstan*, et de manière plus détaillée KOL'YUSHIN (E.I.), *Élections et droit électoral, aspect jurisprudentiel* [« Vybory i izbiratel'noye pravo v zerkale sudebnikh rescheniy »], Moscou, « Norma », 2010, 384 p.

⁸⁸ Rapport sur la délimitation des circonscriptions et la répartition des sièges, *op. cit.*, note 8, p. 4. Une ambiguïté s'observe toutefois dans le choix de la qualité de l'électeur pour la base de représentation qui n'est pas universellement retenue.

⁸⁹ Code de bonne conduite en matière électorale, *op. cit.*, note 28, p. 17.

⁹⁰ TURPIN (D.), *op. cit.*, note 52, p. 48.

44. La définition prétorienne du principe d'égalité devant le suffrage (Section I) a été ancrée, par les juges constitutionnels, dans plusieurs dispositions afin de lui procurer un fondement textuel solide (Section II).

Section II. Un ancrage textuel solide

45. Deux séries de dispositions larges et générales ont constitué le point de départ de la « *juridicisation* » de la règle « *un homme – une voix* » telle que conçue aujourd'hui : il s'agit, d'une part, du principe d'égalité (§1) et, d'autre part, des dispositions constitutionnelles relatives à la représentation qui en précisent le champ d'application (§2).

§ 1. Un principe d'égalité dédoublé

46. L'appui sur les dispositions générales consacrant le principe d'égalité, soit de celle des citoyens devant la loi, soit, de manière plus nuancée, d'égalité devant le suffrage, est un point de passage incontournable pour le juge constitutionnel. En la matière, le juge tend à « *surdéterminer les normes de référence sur lesquelles il s'appuie* »⁹¹. Ainsi, l'existence d'un principe constitutionnel spécifique de l'égalité devant le suffrage, général dans le cas français⁹² et propre uniquement à l'élection présidentielle dans le cas russe⁹³, n'empêche pas les juges de s'appuyer non seulement sur le principe spécial d'égalité devant le suffrage, mais aussi sur le principe général d'égalité.

47. En France, le Conseil constitutionnel, ayant un vaste choix de dispositions relatives au principe d'égalité tant générales – le premier alinéa de l'article 1 de la Constitution⁹⁴, l'article 6 de la DDHC⁹⁵ – que spéciales – l'article 3 de la Constitution précité – les cita initialement toutes dans ses décisions. Les contrôles de constitutionnalité des découpages électoraux de la Nouvelle-

⁹¹ MELIN-SOUCRAMANIEN (F.), *op. cit.*, note 59, p. 107.

⁹² Article 3 alinéa 3 de la Constitution : « *Le suffrage peut être direct ou indirect dans les conditions prévues par la Constitution. Il est toujours universel, égal et secret* ».

⁹³ Article 81 § 1 de la Constitution : « *Le Président de la Fédération de Russie est élu pour six ans par les citoyens de la Fédération de Russie sur la base du suffrage universel, égal et direct, au scrutin secret* ».

⁹⁴ « *La France est une République indivisible, laïque, démocratique et sociale. Elle assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion. Elle respecte toutes les croyances. Son organisation est décentralisée* ». Il doit être noté que, avant la révision constitutionnelle par la loi constitutionnelle n°95-880 du 4 août 1995, cet énoncé a été contenu dans l'article 2 de la Constitution et, partant, c'est l'article 2 qui a été cité de manière récurrente dans les espèces avant 1995.

⁹⁵ « *La Loi est l'expression de la volonté générale. Tous les Citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs Représentants, à sa formation. Elle doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse. Tous les Citoyens étant égaux à ses yeux sont également admissibles à toutes dignités, places et emplois publics, selon leur capacité, et sans autre distinction que celle de leurs vertus et de leurs talents* ».

Calédonie en 1985⁹⁶, de l'ensemble du territoire français en 1986⁹⁷, de la Polynésie française en 2001⁹⁸ ont été fondés sur trois énoncés du principe d'égalité, une tendance moins marquée étant d'évoquer un double fondement textuel de l'article 3 et l'article 6 de la DDHC⁹⁹. Un abandon de la référence historique peut tout de même être observé dans les décisions récentes, le juge constitutionnel n'utilisant que les articles 1 et 3 du texte constitutionnel de 1958¹⁰⁰. Ainsi, bien que l'article 3 de la Constitution demeure le principal énoncé fondant l'égalité devant le suffrage, le juge cherche de manière constante à le renforcer par la référence explicite au principe d'égalité devant la loi.

48. Contrairement à la logique de l'accumulation des normes de référence constitutionnelles propre au juge français, son homologue russe a préféré ne pas étendre la portée du premier paragraphe de l'article 81 de la Constitution consacrant le suffrage égal pour l'élection présidentielle. Cet énoncé restant applicable uniquement au cas précis visé par le texte, la Cour constitutionnelle fait référence, depuis 1995, au deuxième paragraphe de l'article 19 de la Constitution¹⁰¹ qui interdit une série de discriminations, dont celles fondées sur l'origine, considérées comme applicable au cas des découpages électoraux¹⁰². Donc, en présence du principe spécial de suffrage égal à portée réduite, la Cour a choisi de combiner l'énoncé de l'égalité devant la loi et du principe de non-discrimination avec l'affirmation des droits électoraux de l'article 32¹⁰³ afin d'en dégager le principe d'égalité devant le suffrage proprement dit. Cependant, l'idée de dédoublement des normes de référence n'est pas étrangère au raisonnement de la Cour constitutionnelle. Elle a notamment tendance de citer, à titre pédagogique, l'article 25 du PIDCP,

⁹⁶ CC, décision n° 85-196 DC du 8 août 1985, *Loi sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie*, cons. 14.

⁹⁷ CC, décision n° 86-208 DC des 1 et 2 juillet 1986, *Loi relative à l'élection des députés et autorisant le Gouvernement à délimiter par ordonnance des circonscriptions électorales*, cons. 20 ; CC, décision n° 86-218 DC du 18 novembre 1986, *Loi relative à la délimitation des circonscriptions pour l'élection des députés*, cons. 6.

⁹⁸ CC, décision n° 2000-438 DC du 10 janvier 2001, *Loi organique destinée à améliorer l'équité des élections à l'assemblée de la Polynésie française*.

⁹⁹ Tel fut le cas des décisions relatives au répartition des sièges pour les élections sénatoriales n° 2000-431 DC du 6 juillet 2000, *Loi relative à l'élection des sénateurs* (cons. 4) et n° 2003-475 DC du 24 juillet 2003, *Loi portant réforme de l'élection des sénateurs* (cons. 4).

¹⁰⁰ La référence à la DDHC est abandonnée depuis la décision n° 2008-573 DC du 8 janvier 2009, *Loi relative à la commission prévue à l'article 25 de la Constitution et à l'élection des députés*.

¹⁰¹ « 1. Tous sont égaux devant la loi et le tribunal. 2. L'Etat garantit l'égalité des droits et des libertés de l'homme et du citoyen indépendamment du sexe, de la race, de la nationalité, de la langue, de l'origine, de la situation patrimoniale et professionnelle, du lieu de résidence, de l'attitude à l'égard de la religion, des convictions, de l'appartenance à des associations, ainsi que d'autres considérations. Toute forme de limitation des droits du citoyen selon des critères d'appartenance sociale, raciale, nationale, de langue ou de religion est interdite ».

¹⁰² VDOVIN (D.) « Le rapport entre les sources constitutionnelles et internationales de définition du rôle de pouvoir juridictionnel dans le processus électoral en Fédération de Russie » [« Sootnocheniye konstitutsionno-pravovikh i mezhdunarodno-pravovikh osnov opredeleniya roli suda v izbiratel'nom processe v Rossiyskoy Federatsii »], revue « Juge russe », n° 4, 2006, p. 27.

¹⁰³ « 1. Les citoyens de la Fédération de Russie ont le droit de participer à l'administration des affaires de l'Etat tant directement que par l'intermédiaire de leurs représentants. 2. Les citoyens de la Fédération de Russie ont le droit d'élire et d'être élus dans les organes du pouvoir d'Etat et les organes de l'auto-administration locale ainsi que de participer au référendum ».

ainsi que la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après – Cour EDH)¹⁰⁴, constitue un point d'ancrage supplémentaire.

49. Il mérite enfin d'être noté que la tendance de surabondance des fondements propre aux juges constitutionnels n'est pas partagée par les juges de droit commun statuant sur les découpages électoraux : si le Conseil d'État applique uniquement l'article 3 de la Constitution française¹⁰⁵, la Cour suprême russe s'appuie sur l'article 18 de la loi électorale, en restant dans son rôle de juge de légalité¹⁰⁶.

50. Par une telle attention par rapport aux énoncés de référence, le juge constitutionnel entend élargir les appuis de son pouvoir créateur en la matière qui suppose d'aller au-delà du texte constitutionnel pour encadrer le libre exercice de sa compétence par le législateur¹⁰⁷. Si le dédoublement des normes de référence en matière de principe d'égalité (§1) a pour effet un appui circonstancié du pouvoir créateur des juges, les références à des normes relatives à la représentation ont vocation à préciser le champ d'application du principe d'égalité devant le suffrage (§2).

§ 2. Une égalité dans la représentation, champ de l'applicabilité déterminé

51. Le caractère spécifique du principe d'égalité devant le suffrage est conditionné par le champ dans lequel il trouve à s'appliquer : il s'agit des « élections politiques », c'est-à-dire des opérations électorales en vue de l'élection des institutions mettant en œuvre la souveraineté¹⁰⁸. Elles « serviraient à désigner des autorités dont la mission serait liée à l'exercice de la puissance publique, comprise comme une déclinaison de la puissance d'État » pensée comme indivisible,

¹⁰⁴ V. par exemple CC FR, arrêt du 17 novembre 1998, n° 26-II *relatif au contrôle de constitutionnalité de certaines dispositions de la loi du 21 juin 1995 relative aux élections des députés de la Douma d'État de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie*.

¹⁰⁵ V. par exemple CE, Ass., 13 novembre 1998, *Commune de Saint-Louis et Département de la Réunion* ; CE, Ass., 21 janvier 2004, *Guinde et Département des Bouches-du-Rhône*.

¹⁰⁶ V. par exemple CS FR, chambre des affaires civiles, arrêt du 22 septembre 2005, n° 5-Γ05-78 ; CS FR, chambre des affaires civiles, arrêt du 29 novembre 2006, n° 92-Γ06-18. Des cas marginaux où la Cour suprême cite le principe d'égalité devant le suffrage peuvent cependant surgir lorsque les requérants insistent expressément sur sa violation. V. par exemple la reprise de l'affirmation du principe d'égalité devant le suffrage du juge constitutionnel par la Cour suprême russe dans CS FR, chambre des affaires civiles, arrêt du 8 décembre 2004, n° 61-Γ04-13.

¹⁰⁷ EHRHARD (T.), *Le découpage électoral sous la V^{ème} République : intérêts parlementaires, logiques partisans*, *op. cit.*, note 6, p. 119.

¹⁰⁸ Cette dernière notion se rapporte, en effet, à l'idée d'un titulaire de la puissance suprême dans l'État, à savoir de la Nation ou du peuple dans un régime représentatif. V. sur ce sens de souveraineté ainsi que sur ses autres significations, CARRÉ-DE-MALBERG (R.), *Contribution à la théorie générale de l'État*, Paris, Dalloz, 2003, 1525 p.

par opposition aux élections « *corporatives* » ou « *non étatiques* » qui « *se borneraient à choisir des institutions qui, privées ou publiques, ne régissent aucun domaine de la sphère publique* »¹⁰⁹.

52. Le point de rattachement du principe d'égalité en vue de son application aux élections politiques est, pour les juges constitutionnels, soit le premier alinéa de l'article 3 de la Constitution française consacrant la souveraineté nationale¹¹⁰, soit l'article 3 de la Constitution russe et notamment son paragraphe 3 faisant valoir la souveraineté populaire¹¹¹. En raison de ces dispositions, les représentants élus de la Nation en France, ou du peuple multinational en Russie, doivent acquérir une certaine légitimité, « *justification du pouvoir* »¹¹² à l'issue de suffrage. Or, un suffrage qui conférerait une telle justification doit répondre aux exigences d'universalité¹¹³, de liberté, d'égalité et de caractère secret du vote. De ce point de vue, le principe d'égalité devant le suffrage s'applique là où une représentativité des organes mettant en œuvre la souveraineté est exigée par rapport au corps électoral.

53. Pourtant, la question se pose de savoir si la notion des « *élections politiques* » s'applique-t-elle à l'ensemble des opérations électorales dans le système politique donné ou seulement à une partie de celles-ci. La consécration explicite de la définition des élections politiques dans la loi fondamentale en facilite la réponse. Tel est le cas de la Constitution russe dont l'article 32 précité énumère les élections des représentants en vue de la participation « *à l'administration des affaires de l'État* » : il s'agit de toute élection dans un organe du pouvoir d'État, c'est-à-dire des élections fédérales et régionales, ainsi que des élections municipales aux organes de l'auto-administration locale. En combinant cet énoncé avec le principe d'égalité et celui de la souveraineté populaire, le juge constitutionnel¹¹⁴ reconnaît le principe d'égalité devant le suffrage applicable à toute élection visée dans l'article 32. En ce faisant, il implique que tout

¹⁰⁹ Conception partagée par les droits positifs des élections politiques, critiquée cependant par Bruno Daugeron dans DAUGERON (B.), *La notion d'élection en droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, coll. « Nouvelle bibliothèque de thèses », 2011, p. 128.

¹¹⁰ « *La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum* ».

¹¹¹ « 1. *Le détenteur de la souveraineté et l'unique source du pouvoir dans la Fédération de Russie est son peuple multinational. 2. Le peuple exerce son pouvoir directement, ainsi que par l'intermédiaire des organes du pouvoir d'Etat et des organes de l'auto-administration locale. 3. Le référendum et les élections libres sont l'expression directe suprême du pouvoir du peuple* ».

¹¹² DAUGERON (B.), *La notion d'élection en droit constitutionnel*, *op.cit.*, note 109, 2011, p. 41.

¹¹³ Celle-ci doit néanmoins être comprise comme interdisant les exceptions du droit de suffrage aux motifs autres que ceux limitativement énumérés dans la Constitution, comme ceux d'âge, de nationalité (hormis le cas spécifique des élections municipales régi par l'article 88-3 de la Constitution) et de capacité en France ou comme les restrictions en matière d'âge, de nationalité, de capacité et de l'absence de condamnation pénale en Russie. Sur la notion du suffrage à universalité imparfaite mais justifiée, v. ROUX (A.), TERNEYRE (P.), *op. cit.*, note 22, p. 249-255.

¹¹⁴ CC FR, arrêt du 10 juillet 1995, n° 9-II relatif au contrôle de constitutionnalité du §2 de l'article 42 de la loi de la République de Tchouvachie ; CC FR, arrêt du 17 novembre 1998, n° 26-II relatif au contrôle de constitutionnalité de certaines dispositions de la loi du 21 juin 1995 relative aux élections des députés de la Douma d'État de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie.

organe, national, régional ou municipal, participe dans la mise en œuvre de la souveraineté populaire à chaque niveau de gouvernement dans un État fédéral. La traduction légale précitée – « *principe d'égalité approximative des circonscriptions électorales en raison de nombre d'électeurs inscrits* » – de cette conception englobante des élections politiques s'applique, comme l'ensemble de la loi, à toute opération électorale en Russie. Elle constitue le fondement principal de contrôle des juges de droit commun.

54. En revanche, la réponse devient ambiguë lorsque les différents types d'élections sont constitutionnalisés de manière éparse. La difficulté s'ajoute aussi lorsque l'État est, par sa structure juridique, unitaire et centralisé. Ainsi, en France, les élections politiques ont été longtemps définies par la doctrine comme « *les votations mettant en jeu la souveraineté nationale* »¹¹⁵ de manière directe, subsumant donc les élections présidentielles, législatives, sénatoriales, ainsi que le référendum. La logique à la base de cette conception était celle de la décision « *Assemblée européenne* »¹¹⁶ qui donna la définition précitée des élections politiques et qui, en l'occurrence, exclut les élections au Parlement européen du champ d'application de l'article 3.

55. Plus tard, le Conseil constitutionnel a récusé une telle interprétation restrictive, en appliquant le principe d'égalité devant le suffrage non seulement en le combinant avec l'article 24 pour le contrôle des lois relatives aux élections des députés et des sénateurs, mais aussi avec les articles 72 et 74 de la Constitution. Sont politiques aussi les élections départementales¹¹⁷, dans les territoires d'outre-mer¹¹⁸, celles des conseillers territoriaux¹¹⁹ et municipales¹²⁰. La raison derrière cette extension est la participation indirecte de ces organes dans la mise en jeu de la souveraineté nationale dans la mesure où les élus locaux participent, en vertu de l'article 24 de la Constitution, à l'élection des sénateurs¹²¹. En effet, la référence à l'article 72 ou à l'article 74 de la Constitution est toujours¹²² accompagnée de l'énoncé de l'article 24 aux termes duquel le Sénat « *assure la*

¹¹⁵ MELIN-SOUCRAMANIEN (F.), *op. cit.*, note 59, p. 105.

¹¹⁶ CC, décision n° 76-71 DC du 30 décembre 1976, *Décision du Conseil des communautés européennes relative à l'élection de l'Assemblée des Communautés au suffrage universel direct*, cons. 4.

¹¹⁷ CC, décision n° 2013-667 DC du 16 mai 2013, *Loi relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires et modifiant le calendrier électoral*, cons. 37.

¹¹⁸ CC, décision n° 85-196 DC du 8 août 1985, *Loi sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie*, cons. 9 ; CC, décision n° 2000-438 DC du 10 janvier 2001, *Loi organique destinée à améliorer l'équité des élections à l'assemblée de la Polynésie française*, cons. 1.

¹¹⁹ Réforme abandonnée. CC, décision n° 2010-618 DC du 9 décembre 2010, *Loi de réforme des collectivités territoriales*, cons. 38.

¹²⁰ CC, décision n° 87-227 DC, du 7 juillet 1987, *Loi modifiant l'organisation administrative et le régime électoral de la ville de Marseille*, cons. 4.

¹²¹ MELIN-SOUCRAMANIEN (F.), *op. cit.*, note 59, p. 106. Les définitions doctrinales de cette notion la lient à la question de compétences exercées par un organe élu.

¹²² Sauf pour la décision n° 2000-438 DC du 10 janvier 2001, où le Conseil constitutionnel invoque « *le respect du principe selon lequel une assemblée élue au suffrage universel direct doit l'être sur des bases essentiellement*

représentation des collectivités territoriales de la République ». La même tendance s'observe dans la jurisprudence du Conseil d'État compétent pour les découpages électoraux locaux¹²³. En revanche, le Conseil maintient sa jurisprudence ancienne en ce qui concerne les élections au Parlement européen.

56. Ainsi, les dispositions relatives à la représentation dans les assemblées législatives ou délibérantes, avec la référence au principe de la souveraineté nationale ou populaire, constituent le second pilier du principe d'égalité devant le suffrage, délimitant le champ d'applicabilité des énoncés consacrant le principe d'égalité.

57. La consécration du principe constitutionnel spécial d'égalité devant le suffrage (Chapitre I) crée une habilitation de l'encadrement plus précis de la compétence jadis libre du législateur en matière des opérations de découpage électoral (Chapitre II).

Chapitre II. Un corpus de règles précises encadrant le découpage électoral

58. La subordination des actes de découpage électoral au principe d'égalité devant le suffrage s'opère par la traduction de celui-ci dans les règles dont le respect assure l'équilibre arithmétique (Section I) ainsi que par un difficile maintien de cet équilibre dans le temps (Section II).

Section I. Une traduction imparfaite dans l'équilibre arithmétique

59. L'équilibre arithmétique suppose la définition de la base de décompte des représentés (§ 1) et la fixation de la norme moyenne de représentation et d'un certain écart par rapport à cette dernière (§ 2).

§ 1. Une base de décompte controversée

60. La question principale qui se pose lors de la concrétisation des exigences du principe d'égalité devant le suffrage est celle d'identification des représentés dont l'égalité doit être assurée,

démographiques », ce qui constitue une substitution isolée mais intéressante du critère de mise en cause de la souveraineté nationale, retenu jusqu'alors, par le critère de caractère électif de l'organe en question.

¹²³ V. par exemple CE, Ass., 13 novembre 1998, *Commune de Saint-Louis et Département de la Réunion* ; CE, Ass., 21 janvier 2004, *Guinde et Département des Bouches-du-Rhône*.

à savoir de la partie de la population à prendre en compte lorsque le découpage des circonscriptions est opéré. Cela est déterminée par les modalités de représentation fixées, dans les deux pays, dans leurs lois électorales respectives. En France, il s'agit notamment des lois d'habilitation du 11 juillet 1986¹²⁴ et du 13 janvier 2009¹²⁵, dont les dispositions définissent la population, c'est-à-dire le nombre d'habitants, comme les représentés. Auparavant, jusqu'à l'entrée en vigueur de sa révision le 19 juin 2012¹²⁶, l'article L.125 du Code électoral faisait aussi la référence à la population comme représentés dans la mesure où il prévoyait la périodicité des découpages. Ainsi, de manière plus technique, le nombre des représentés dans chaque département provient des chiffres de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) authentifiées par un décret¹²⁷. Malgré sa consécration initialement infra-constitutionnelle, le fait pour le Conseil constitutionnel de retenir la formule des « *bases essentiellement démographiques* » a été interprétée par la doctrine française soit comme un maintien du « *principe prévalant dans la tradition républicaine française* »¹²⁸, soit comme une indication claire sur la population et non pas sur le nombre de nationaux ou d'électeurs inscrits¹²⁹.

61. En Russie, en revanche, c'est le nombre d'électeurs inscrits qui doit être en principe égal dans les circonscriptions électorales, aux termes de l'article 18 de la loi électorale fédérale n° 67-ΦЗ¹³⁰. Ainsi, les électeurs ont seuls la qualité des citoyens conformément à la restriction faite par ladite loi et en vertu de la confirmation d'une telle appréciation par la Cour constitutionnelle¹³¹. La comparaison des cas français et russe sur ce point amène à poser la question dans quelle mesure les électeurs sont à leur tour les représentants de la population toute entière dans la logique de

¹²⁴ Loi n° 86-825 du 11 juillet 1986 *relative à l'élection des députés et autorisant le gouvernement à délimiter par ordonnance les circonscriptions électorales*, article 5. Il convient d'observer que, malgré le fait pour l'ordonnance consécutive de ne pas être adoptée par le Président de la République en 1986, matériellement, la loi de découpage électoral n° 86-1197 du 24 novembre 1986 avait repris le contenu de projet de l'ordonnance refusé. Ainsi, sur le plan substantiel, la loi du 11 juillet 1986 avait conservé sa mission d'encadrement de l'action de l'autorité chargée de découpage. Pour plus de détail sur ce point, v. note n° 378.

¹²⁵ Loi n° 2009-39 du 13 janvier 2009 *relative à la commission prévue à l'article 25 de la Constitution et à l'élection des députés*, article 2.

¹²⁶ Ibidem, article 3.

¹²⁷ EHRHARD (T.), *Le découpage électoral sous la V^{ème} République : intérêts parlementaires, logiques partisans*, *op. cit.*, note 6, p. 102.

¹²⁸ Ibidem, p. 112 : l'auteur indique notamment que le Conseil constitutionnel prend acte du fait que le nombre d'habitants a été la base de décompte depuis la loi électorale du 21 juillet 1927. V. également l'article 21 de la Constitution de 1793 : « *La population est la seule base de la représentation nationale* », de même l'article 23 de la Constitution de 1848 : « *L'élection a pour base la population* ».

¹²⁹ V. p. exemple BENELBAZ (C.), *op. cit.*, note 62, p. 1661.

¹³⁰ Conformément à § 4, a) dudit article, « *il est assuré l'égalité approximative des circonscriptions électorales en raison de nombre d'électeurs inscrits...* » (nous soulignons).

¹³¹ CC FR, arrêt du 17 novembre 1998, n° 26-II *relatif au contrôle de constitutionnalité de certaines dispositions de la loi du 21 juin 1995 relative aux élections des députés de la Douma d'État de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie*.

« *dédoulement de la volonté nationale* »¹³². Le juge constitutionnel laisse ainsi entrevoir, par la reconnaissance de l'impératif d'intérêt général de représentation des « *sujets de la Fédération de Russie à population peu nombreuse* »¹³³, que tel est bien le cas.

62. Le nombre d'électeurs, conformément à l'article 17 de la loi électorale fédérale, est fixé à partir de la base des données interne propre aux commissions électorales des régions et des municipalités – *GAS « Vybory »*¹³⁴ qui est actualisée à partir de bases de données d'État disponibles pour le renseignement par les commissions. En raison de cumul des attributions de décompte des électeurs inscrits et d'élaboration des projets de découpage, se pose la question de la fiabilité des données utilisées et de leur caractère vérifiable¹³⁵. À cet égard, le contentieux électoral devant les juges de droit commun relatif à un tel contrôle est très pauvre. Les incompatibilités entre les données des commissions électorales utilisées lors de découpages et les données du Service fédéral de migration qui enregistre de manière continue les migrations internes ne peuvent pas déboucher sur le contrôle de l'activité de décompte des commissions¹³⁶. Cela est dû à la référence explicite par la loi électorale fédérale aux données internes des commissions, excluant de ce fait la prise en compte d'autres registres.

63. Cette différence des approches retenues paraît cependant inattendue dans la mesure où où sont déduites des conséquences inverses des conceptions de souveraineté apparemment retenues par les constitutions russe et française. En effet, la souveraineté nationale, dans sa conception traditionnelle, n'attribue au procédé de l'élection « *aucune valeur absolue* »¹³⁷. À cet effet, Maurice Hauriou observa le caractère purement fonctionnel du suffrage : « *C'est un procédé empirique de désignation des représentants et rien de plus...* »¹³⁸. Par conséquent, seuls participants de cette délégation fonctionnelle sont les électeurs, « *l'universalité des citoyens* »¹³⁹, et non pas l'ensemble de la population. Il serait alors logique de restreindre ainsi la base de

¹³² V. de manière plus détaillée les réflexions de DAUGERON (B.) « De la volonté générale à l'opinion électorale : réflexion sur l'électoratisation de la volonté collective », *Jus Politicum*, n° 10 [Source en ligne]. URL : <http://juspoliticum.com/article/De-la-volonte-generale-a-l-opinion-electorale-reflexion-sur-l-electoralisation-de-la-volonte-collective-756.html> (consulté le 20 avril 2018).

¹³³ Nous soulignons. CC FR, arrêt du 17 novembre 1998, n° 26-II *relatif au contrôle de constitutionnalité de certaines dispositions de la loi du 21 juin 1995 relative aux élections des députés de la Douma d'État de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie*, paragraphe 3.

¹³⁴ Fr : Système automatisé d'État « Élections ».

¹³⁵ PETROV (I.V.), *La réalisation du principe d'égalité des droits électoraux des citoyens en Fédération de Russie* [Realizatsiya printspa ravenstva izbiratel'nykh prav grazhdan v Rossiyskoy Federatsii], Académie de droit d'État de Saratov, 2004, p. 145.

¹³⁶ CS FR, chambre des affaires civiles, arrêt du 1 novembre 2006, n° 92-Г06-17 : écart d'environ de 100% entre les données ; CS FR, chambre des affaires civiles, arrêt du 29 novembre 2006, n° 92-Г06-18 : écart de 71%.

¹³⁷ Maurice Hauriou, cité par TURPIN (D.), *op. cit.*, note 52, p. 44.

¹³⁸ Ibidem.

¹³⁹ AVRIL (P.) « Un homme, une voix ? », *Pouvoirs*, n° 120, 2007, p. 124.

décompte en France dans l'optique où les électeurs peuvent vouloir, par le biais de l'exercice de droit de vote, pour le compte de l'ensemble de la population¹⁴⁰.

64. Inversement, la souveraineté populaire implique la représentation du « *peuple multinational* »¹⁴¹, c'est-à-dire de la population entière du pays¹⁴². De même, le doyen Jean Boulouis note que la prise en compte de la population « *est orientée vers une conception qui [...] doit plus à la souveraineté populaire qu'à la souveraineté nationale* »¹⁴³. Or, les solutions nationales en question sont opposées aux conceptions initiales de la souveraineté. Elles s'expliquent soit, en Russie, par des raisons d'ordre pragmatique d'exclusion des étrangers de la représentation¹⁴⁴, soit, en France, par une tradition de recours au critère de population. Cette tradition pourrait d'ailleurs être renforcée par l'évolution marquée par la formulation, certes incohérente, de l'article 3 de la Constitution de la V^{ème} République par rapport aux lois fondamentales précédentes selon laquelle « *la souveraineté nationale appartient au peuple* ». Par là, une « *démocratisation du gouvernement représentatif ou [le passage] du régime représentatif pur initial au régime semi-représentatif, tirant la légitimité des représentants de leur élection* »¹⁴⁵ a été opérée.

65. Cependant, sur le plan pratique, le décompte de l'équilibre arithmétique à partir de la population et non pas à partir du nombre d'électeurs inscrits, pose problème dans la mesure où nombreux sont les cas de discordance significative de ces deux chiffres. Très souvent, « *les circonscriptions découpées avec l'objectif d'être égales en population demeurent intrinsèquement inégales en nombre d'électeurs* »¹⁴⁶. Tel est le cas tant des territoires d'outre-mer avec 41% des électeurs inscrits par rapport à la population au Mayotte, que de certaines circonscriptions de la métropole, avec 36,7% d'inscrits dans la 6^{ème} circonscription de Seine-Saint-Denis¹⁴⁷. Afin de remédier à ce problème, en 2009, lorsque le redécoupage électoral s'est imposé, les députés de

¹⁴⁰ V. sur ce point BEAUD (O.) « Fragments d'une théorie de la citoyenneté chez Carré de Malberg », Jus Politicum, n° 8 [Source en ligne]. URL : <http://juspoliticum.com/article/Fragments-d-une-theorie-de-la-citoyennete-chez-Carre-de-Malberg-559.html> (consulté le 23 mai 2018).

¹⁴¹ Article 3 alinéa 1 de la Constitution de la Fédération de Russie.

¹⁴² V. de manière plus détaillée UPOROV (I.V.), KOUZOVLEVA (G.V.) « La représentation du peuple (population) dans les organes du pouvoir de l'État : l'essence et les spécificités juridiques et politiques » [« Predstavitel'stvo naroda (nasel'eniya) v organakh publichnoy vlasti : suchnost' i politiko-pravovaya kharakteristika »], *Droit constitutionnel et municipal*, n° 2, 2015, p. 30-34.

¹⁴³ Cité par AVRIL (P.), *op. cit.*, note 139, p. 124.

¹⁴⁴ YEREMENKO (E.V.) « Les spécificités de statut juridique des citoyens étrangers en Fédération de Russie » [« Osobennosti pravovogo polozheniya inostrannikh grazhdan v Rossiyskoy Federatsii »], *Izvestiya des établissements d'enseignement supérieur, région de Volga, Droit et sciences sociales*, n° 1, 2015, p. 69-78.

¹⁴⁵ TURPIN (D.), *op. cit.*, note 52, p. 46.

¹⁴⁶ EHRHARD (T.), *Le découpage électoral sous la V^{ème} République : intérêts parlementaires, logiques partisans*, *op. cit.*, note 6, p. 114.

¹⁴⁷ Ibidem.

l'Assemblée nationale ont voté à l'unanimité l'amendement présenté par René Dosière visant à prendre en compte, dans certaines circonscriptions, « *l'évolution respective de la population et des électeurs inscrits sur les listes électorales* »¹⁴⁸. Dans le contexte de nombre de sièges plafonné à 577, cet amendement visait essentiellement les circonscriptions de Mayotte et de Guyane afin d'éviter leur surreprésentation liée à la proportion importante d'étrangers au sein de la population des circonscriptions considérées¹⁴⁹. Il n'en reste pas moins que l'expression précitée aurait permis à la disposition envisagée de s'appliquer également aux départements métropolitains. Or, cette différence aurait conduit à créer une inégalité dans répartition du nombre d'élus en raison de la règle de décompte plus restrictive appliquée à certains départements. C'est pour cette raison que le Conseil constitutionnel censura l'amendement en question¹⁵⁰.

66. Deux observations doivent être faites à cet égard. Premièrement, si le Conseil constitutionnel censure une dérogation par rapport au critère ancien de la population, il le fait pour la raison de l'instauration d'une différence entre les circonscriptions et non pas du fait de la valeur constitutionnelle dudit critère. Ainsi, les règles de répartition des sièges sont conformes aussi longtemps que tous les départements sont sujets à un dénominateur commun, que ce soit celui de la population ou celui d'électeurs inscrits. Deuxièmement, le fait pour les représentants de la Nation de voter à l'unanimité un amendement qui met en cause cette « *tradition républicaine française* » témoigne d'un manque incontestable d'attachement à cette dernière.

67. La question de l'identité des représentés, abordée de manière variable dans le droit comparé, ainsi que dans la théorie de la représentation (§1), est cruciale pour sa concrétisation ultérieure dans les règles plus techniques. Il en est de l'établissement de la norme moyenne de la représentation et des écarts par rapport à celle-ci (§ 2).

§ 2. Une norme moyenne de représentation assouplie

68. L'idée de l'équilibre arithmétique des circonscriptions implique forcément le recours à la moyenne de représentation afin que le poids de chaque voix soit, de manière approximative, le

¹⁴⁸ Compte rendu intégral de la deuxième séance du jeudi 20 novembre 2008, Assemblée nationale, 13^{ème} législature, session ordinaire de 2008-2009 [Source en ligne]. URL : <http://www.assemblee-nationale.fr/13/cri/2008-2009/20090070.asp> (consulté le 23 mai 2018).

¹⁴⁹ V. notamment le commentaire de la décision n° 2010-602 DC, « *Découpage électoral* », in GAÏA (P.), GHEVONTIAN (R.), MÉLIN-SOUCRAMANIEN (F.) et *alli*, *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Paris, Dalloz, coll. « Grands arrêts », 2016, p. 658-673.

¹⁵⁰ CC, décision n° 2008-573 DC du 8 janvier 2009, *Loi relative à la commission prévue à l'article 25 de la Constitution et à l'élection des députés*, cons. 22 : « *cette règle, qui permet de déterminer, de manière différente selon les circonscriptions, les bases démographiques à partir desquelles sont répartis les sièges de députés, méconnaît le principe d'égalité devant le suffrage* ».

même. La norme moyenne se présente ainsi comme un indicateur vers lequel le nombre d'habitants ou d'électeurs inscrits doit tendre pour permettre une vraie représentativité. Cet indicateur existe sous forme de « *population moyenne des circonscriptions du département* »¹⁵¹ en France et de « *résultat de la division d'un nombre total d'électeurs inscrits sur le territoire d'un sujet de Fédération de Russie par le nombre des circonscriptions électorales dans ce sujet* »¹⁵², à savoir par 225 dans le cas de délimitation des circonscriptions législatives. Pour les élections législatives en France, le nombre des circonscriptions est obtenu à partir d'un quotient électoral, fixé à 125 000 habitants par député¹⁵³. En Russie, pour l'année 2015, cette moyenne était de 488 000 habitants par député¹⁵⁴.

69. Dans un second temps le nombre d'élus à designer est déterminé selon des méthodes différentes. En France, la répartition « *par tranche* » est effectuée, revenant à donner, au sein d'un département, un siège par chaque quotient, puis un siège supplémentaire pour tout reste indépendamment de son importance¹⁵⁵. La même méthode s'applique aux élections sénatoriales, quand bien même les missions de représentation de ces deux chambres ne sont pas les mêmes¹⁵⁶.

70. En Russie, en revanche, la répartition des sièges suit la règle du plus fort reste, dite « *de Hamilton* », les sièges non affectés après la première répartition étant alloués aux sujets de la Fédération ayant les plus forts restes après la division initiale¹⁵⁷. Cette méthode est retenue pour les circonscriptions législatives par la loi fédérale, mais, en silence de la loi n° 67-Φ3 sur la question, les découpages régionaux et municipaux peuvent établir leurs propres systèmes de répartition des sièges. Or, en fait, la méthode fédérale est reprise par la quasi-totalité des sujets de

¹⁵¹ Loi n° 86-825 du 11 juillet 1986 relative à l'élection des députés et autorisant le gouvernement à délimiter par ordonnance les circonscriptions électorales, article 5 ; loi n° 2009-39 du 13 janvier 2009 relative à la commission prévue à l'article 25 de la Constitution et à l'élection des députés, article 2.

¹⁵² Loi du 22 février 2014 n° 20-Φ3 relative aux élections des députés de la Douma d'État de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie, article 12 §7 alinéa 1 ; l'élargissement de la portée dudit énoncé a été opéré dans l'ordonnance de la CC FR du 28 septembre 2017 n° 1855-O ordonnance du 28 septembre 2017, n° 1855-O, relative au rejet de l'examen de la requête de citoyen Burakov (S.N.) au motif de violation de ses droits constitutionnellement garantis.

¹⁵³ En 1986 – 108 000 habitants par député.

¹⁵⁴ « La CEC a arrêté la carte électorale de 225 circonscriptions électorales uninominales pour les élections des députés de la Douma d'État » [« TSIK predstavil shemu nary'ezki 225 odnomandatnykh okrugov k vyboram deputatov Gosdoumy »], TASS, 2 septembre 2015 [Source en ligne]. URL : <http://tass.ru/politika/2228513> (consulté le 23 mai 2018).

¹⁵⁵ Commentaire de la décision n° 2010-602 DC, « *Découpage électoral* », *op.cit.*, note ?, p. 658-673.

¹⁵⁶ V. *infra.*, paragraphe 119.

¹⁵⁷ Loi du 22 février 2014 n° 20-Φ3 relative aux élections des députés de la Douma d'État de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie, article 12 §§ 5 et 6 : « les circonscriptions électorales uninominales non réparties [lors de la division initiale], sont réparties entre les sujets de la Fédération de Russie dont le quotient est supérieur à 1 et a le plus fort reste ».

la Fédération¹⁵⁸. L'absence de la règle commune de répartition des sièges dans la loi n° 67-Φ3 a d'ailleurs reçu la déclaration de conformité de la part de la Cour constitutionnelle¹⁵⁹.

71. Au terme de la comparaison se pose la question de savoir quelle méthode sera plus respectueuse du principe d'égalité devant le suffrage afin que le découpage puisse assurer une meilleure proportionnalité. Il a été notamment démontré par Michel Balinski¹⁶⁰ que la méthode de la moyenne arithmétique, dite « *de Sainte-Laguë* », qui consiste à attribuer un nombre de sièges correspondant à la partie entière du quotient, arrondi au plus proche entier, permet une meilleure représentativité par rapport notamment à celle « *de la tranche* », cette dernière conduisant en effet à la surreprésentation des départements peu peuplés.

72. La question ne s'est pas posée en Russie où la méthode retenue est celle commune à une part significative des régimes représentatifs occidentaux¹⁶¹. En France, en revanche, les travaux de M. Balinski ont été utilisés par les députés en 2010¹⁶², afin de contester, devant le Conseil constitutionnel, l'incompatibilité de la méthode « *de la tranche* », utilisée expressément depuis 1985, avec le principe d'égalité devant le suffrage. La lettre de saisine argua notamment l'opportunité pour la majorité sortante de la surreprésentation de treize départements observable au terme de la comparaison de l'application des méthodes de répartition des sièges différentes¹⁶³.

73. Le Haut Conseil, avec la retenue en la matière qui lui est propre¹⁶⁴, rejeta le moyen au motif que le choix de la méthode de répartition des sièges relève de la compétence discrétionnaire du législateur aussi longtemps qu'il veille « *à réduire de manière importante les inégalités démographiques* »¹⁶⁵. De plus, selon lui, il s'agit d'un procédé utilisé traditionnellement¹⁶⁶ en France et validé par la Commission de l'article 25 « *comme permettant la meilleure synthèse entre une règle de calcul reposant sur des critères exclusivement démographiques et une approche*

¹⁵⁸ PETROV (I.V.), *op.cit.*, note 135, p. 60.

¹⁵⁹ CC FR, ordonnance n° 1855-O ordonnance du 28 septembre 2017, n° 1855-O, relative au rejet de l'examen de la requête de citoyen Burakov (S.N.) au motif de violation de ses droits constitutionnellement garantis.

¹⁶⁰ BALINSKI (M.), *op. cit.*, note 52.

¹⁶¹ Tel est le cas pour une part significative des États américains, le Japon, les Pays-Bas, la Namibie, etc.

¹⁶² CC, décision n° 2010-602 DC du 18 février 2010, *Loi ratifiant l'ordonnance no 2009-935 du 29 juillet 2009 portant répartition des sièges et délimitation des circonscriptions pour l'élection des députés*.

¹⁶³ Lettre de saisine par 60 députés, *Loi ratifiant l'ordonnance n° 2009-935 du 29 juillet 2009 portant répartition des sièges et délimitation des circonscriptions pour l'élection des députés*, p. 8-9 [Source en ligne]. URL : <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/2010/2010-602-dc/saisine-par-60-deputes.101885.html> (consulté le 23 mai 2018).

¹⁶⁴ V. *infra*, paragraphe 254.

¹⁶⁵ CC, décision n° 2010-602 DC du 18 février 2010, *Loi ratifiant l'ordonnance no 2009-935 du 29 juillet 2009 portant répartition des sièges et délimitation des circonscriptions pour l'élection des députés*, cons. 15.

¹⁶⁶ Loi organique du 30 novembre 1875 sur l'élection des députés, article 14 ; Loi du 16 juin 1885 ayant pour objet de modifier la loi électorale, article 2.

tenant également compte de la réalité historique et humaine »¹⁶⁷. Or, « le choix de méthodes plus strictement fondées sur une représentation proportionnelle aurait en effet conduit à augmenter sensiblement le nombre de départements n'élisant plus qu'un seul député »¹⁶⁸. Il n'en reste pas moins que les appréciations précitées soient reprises entièrement de l'avis public de la Commission de l'article 25 de la Constitution. Cette dernière a entrepris une tentative de conciliation du principe constitutionnel de l'égalité devant le suffrage avec le caractère souhaitable, relevant largement des questions de l'opportunité politique et non pas du droit après la censure de la règle idoine, de représentation de chaque département par au moins deux députés¹⁶⁹.

74. Ainsi, la norme moyenne de représentation, dans sa dimension pratique, est appliquée de manière très souple, la méthode de répartition des sièges retenue ne devant pas nécessairement donner la proportionnalité la plus exacte possible.

75. Après la répartition des sièges, il est procédé à la délimitation des circonscriptions. Pourtant, il est en pratique impossible de constituer les circonscriptions strictement identiques du fait de plusieurs impératifs s'imposant au découpeur en même temps que celui des « bases essentiellement démographiques » et les réalités naturelles dont l'existence ne peut être ignorée¹⁷⁰. De ce fait, le législateur procède à l'encadrement de l'écart, admissible par rapport à la norme moyenne de représentation. L'écart recommandé par la Commission de Venise en la matière est de 10%¹⁷¹ ; il est convergent dans la loi électorale fédérale en Russie pour les délimitations à tout niveau. Cependant, lorsqu'une circonscription comprend plusieurs entités municipales et, nécessairement, des parties distinctes de certaines entités divisées par la carte électorale, la dérogation de la stricte proportionnalité peut aller jusqu'à 20%¹⁷². Pour les localités « difficiles et éloignées », dont la liste exhaustive doit être fixée par la loi régionale, ce chiffre peut aller jusqu'à 15% et jusqu'à 40% pour les territoires habités par les peuples autochtones répertoriés dans la loi fédérale.

76. En France, l'écart maximum prévu par les lois d'habilitation du gouvernement à procéder au découpage électoral est de 20% « afin de permettre, dans l'intention du législateur, la

¹⁶⁷ CC, décision n° 2010-602 DC du 18 février 2010, *Loi ratifiant l'ordonnance no 2009-935 du 29 juillet 2009 portant répartition des sièges et délimitation des circonscriptions pour l'élection des députés*, cons. 14.

¹⁶⁸ Ibidem.

¹⁶⁹ V. *infra*, paragraphe 229.

¹⁷⁰ V. *infra*, paragraphe 159 et s.

¹⁷¹ Code de bonne conduite en matière électorale, *op. cit.*, note 28, p. 18 ; l'écart de 15% est également admissible en cas de circonstance spéciale.

¹⁷² Article 18 §4 de la loi fédérale n° 67-Φ3 du 12 juin 2002 relative aux garanties essentielles des droits électoraux et référendaires des citoyens de la Fédération de Russie.

prise en compte d'impératifs d'intérêt général »¹⁷³, le Conseil constitutionnel, de concert avec le Conseil d'État statuant à titre consultatif, vérifiant le respect de ce cadre par la délimitation opérée. Ce premier émet cependant une réserve d'interprétation selon laquelle l'écart de 20% doit être réservé « *à des cas exceptionnels et dûment justifiés* », utilisée « *dans une mesure limitée* » et appuyée « *cas par cas, sur des impératifs précis d'intérêt général* »¹⁷⁴. Il mérite d'être noté que les cours constitutionnelles renvoient de façon conjointe la fixation de l'écart admissible au législateur, tout en encadrant ses utilisations là où la précision supplémentaire s'avère nécessaire. Quant aux juges ordinaires, si le juge russe de droit commun contrôle de manière précise le respect des écarts fixés par la loi¹⁷⁵, le Conseil d'État n'admet pas cette règle de 20%. Elle est applicable aux élections cantonales que dans la mesure où elle peut être utilisée comme ligne directrice à la disposition du gouvernement ; elle n'est pas cependant opposable devant lui en demande¹⁷⁶.

77. Le caractère très encadré, par la loi ou par le juge constitutionnel, des écarts importants et, partant, le nombre limité des circonscriptions démographiquement disproportionnées, paraissent être respectueux de la règle générale de l'égalité devant le suffrage. Pourtant, le standard international recommandé aux États membres par le Conseil de l'Europe attribue une importance plus déterminante à ce principe par rapport aux « *impératifs d'intérêt général* » qui peuvent surgir.

78. Les systèmes juridiques analysés abordent la question d'équilibre arithmétique des circonscriptions de manière assez souple (Section I), ne se permettant pas une « *strict scrutiny* »¹⁷⁷ à l'américaine. Pourtant, une telle souplesse ne permet guère de remédier à la difficulté de maintenir l'équilibre arithmétique dans le temps (Section II).

Section II. Un maintien difficile de l'équilibre arithmétique

79. Le but légitime des découpages électoraux de tendre vers une égalité devant le suffrage plus ample nécessite une adaptation constante de la carte électorale. Si, au départ, les règles relatives aux échéances de découpages répondaient peu à l'exigence de l'égalité électorale dans les systèmes juridiques analysés (§1), la tendance actuelle est de corriger les erreurs des réglementations précédentes (§2).

¹⁷³ CC, décision n° 86-208 DC des 1 et 2 juillet 1986, *Loi relative à l'élection des députés et autorisant le Gouvernement à délimiter par ordonnance des circonscriptions électorales*, cons. 23.

¹⁷⁴ Ibidem., cons. 24.

¹⁷⁵ KOL'YUSHIN (E.I.), *op.cit.*, note 87, p 120.

¹⁷⁶ V. par exemple CE, 15 octobre 2014, n° 379972, *Seine-et-Marne*.

¹⁷⁷ ROUX (A.) « Le découpage des circonscriptions électorales. Aspects de droit comparé » in *Mélanges offerts au Doyen Charles Cadoux*, Aix-en-Provence, PUAM, 1999, p. 305-317.

§ 1. Une périodicité initialement insatisfaisante

80. Les chiffres de la population évoluent aussi vite que les migrations internes se développent¹⁷⁸. De ce fait, les cartes électorales ont tendance à devenir obsolètes dans la mesure où elles cessent de former une base satisfaisante, propre à assurer l'égalité devant le suffrage et deviennent un obstacle difficilement franchissable. Les difficultés peuvent être liées, comme c'est le cas en France, tant à la crainte profonde des opérations de remodelage des circonscriptions électorales¹⁷⁹ qu'au caractère complexe et technique du processus. Seuls trois découpages généraux des circonscriptions législatives ont eu lieu depuis la mise en place de la V^{ème} République. Celui de 1958, opéré par l'ordonnance du 7 novembre 1958 *portant loi organique relative à la composition et à la durée des pouvoirs de l'Assemblée nationale* sur la base de recensement général de 1956, ne fixait aucune règle générale relative aux découpages ultérieurs. Cependant, des adaptations ponctuelles sous forme de l'ajout des circonscriptions ont été faites en 1966, 1972 et 1975¹⁸⁰ suite à des modifications des frontières départementales : ainsi, certaines inégalités démographiques ont été corrigées¹⁸¹. De manière générale, toujours dans la logique de méfiance à l'égard du processus de découpage électoral, ce dernier n'était entrepris que dans la mesure où il était une conséquence nécessaire d'une réforme plus ample¹⁸².

81. En ce qui concerne les élections cantonales, alors même que des remodelages ponctuels ont été réalisés¹⁸³, le seul redécoupage général des cantons depuis l'arrêté des consuls du 6 brumaire an X a eu lieu en 2014 suite à la réforme des élections départementales¹⁸⁴. Pourtant, le Conseil d'État est à même de sanctionner les inégalités démographiques excessives en annulant

¹⁷⁸ De 1990 à 2018, le chiffre de la population en France a crû de 8 441 096 habitants, de manière disproportionnée dans de différents départements (par exemple, tandis que la Haute-Garonne compte 463 277 habitants en plus, la Haute-Marne en compte 28 937). En Russie, pendant l'année 2016, 4 millions de citoyens ont changé leur lieu de résidence. V. de manière plus détaillée Population de 1990 à 2018, *Comparaisons régionales et départementales*, INSEE, 11 mai 2018, [Source en ligne]. URL : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2012713> (consulté le 24 mai 2018) et l'article de presse de MOUSSINA (A.) « Russie : les migrations internes de masse menacent le futur du pays » [« Rossiya : Massovaya vnutrenn'aya migratsiya ugrozhayet buduschemou strainy »], Eurasianet, 12 octobre 2017, [Source en ligne]. URL : <https://russian.eurasianet.org/node/64821> (consulté le 24 mai 2018).

¹⁷⁹ V. *supra*, paragraphe 29.

¹⁸⁰ Loi n°66-502 du 12 juillet 1966 modifiant les dispositions du Code électoral relatives à l'élection des députés à l'Assemblée nationale ; loi n°72-522 du 29 juin 1972 modifiant certaines dispositions du Code électoral relatives à l'élection des députés à l'Assemblée nationale ; loi n°75-358 du 15 mai 1975 portant modification des dispositions du Code électoral relatives à l'élection des députés à l'Assemblée nationale.

¹⁸¹ EHRHARD (T.), *Le découpage électoral sous la V^{ème} République : intérêts parlementaires, logiques partisans*, *op. cit.*, note 6, p. 189.

¹⁸² V. *supra*, paragraphe 18.

¹⁸³ V. *infra*, paragraphe 280.

¹⁸⁴ GUIOT (F.-V.) « Le redécoupage des circonscriptions cantonales : le Conseil d'État, juge d'une réforme de portée constitutionnelle », *Politeia*, 2015, n° 27, p. 3.

un découpage cantonal manifestement obsolète et en enjoignant au gouvernement d'en établir un nouveau¹⁸⁵.

82. En 1986, la règle d'une périodicité des découpages électoraux a été mise en place par l'article L.125 du Code électoral¹⁸⁶ qui prévoyait le redécoupage après chaque deuxième recensement général de la population ; le nouveau redécoupage aurait donc dû intervenir en 1999. Pourtant, comme le Conseil constitutionnel l'a d'emblée observé en 1986, dans sa décision « *Découpage électoral I* »¹⁸⁷, la contestation sur le fondement de cette disposition est inopérante du fait que le législateur ne saurait être lié pour l'avenir. En l'absence de possibilité de sanctionner des décisions de ne pas redécouper faute de saisine, les adaptations n'ont pas eu lieu, de la sorte que l'inégalité démographique est devenue l'une des préoccupations majeures du Conseil constitutionnel dans ses observations¹⁸⁸ impliquant probablement l'inconstitutionnalité d'une telle situation. Sa position fut en revanche l'un des facteurs ayant déclenché le découpage de 2010 dans la mesure où le Haut Conseil a subordonné la création des sièges supplémentaires à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin au redécoupage général¹⁸⁹, en reprenant l'entrée en vigueur différée de la disposition législative prévue dans une réserve d'interprétation. Celle-ci pourrait, à son tour, entraîner le risque d'annulation des décrets pris en vertu de la loi de découpage caduque concernant lesdits territoires, en cas d'absence de la révision « *à compter du renouvellement général de l'Assemblée nationale suivant le renouvellement de juin 2007* »¹⁹⁰.

83. Contrairement à la situation française, les autorités russes n'ont pas été empreintes d'une pareille méfiance à l'endroit du processus de découpage électoral : en effet, une mobilité démographique excessive après la chute de l'URSS justifia le remodelage des circonscriptions pour les élections à tout niveau avant chaque échéance électorale¹⁹¹. Si aucune règle de périodicité

¹⁸⁵ Pouvoir d'injonction exercé depuis CE, 6 janvier 1999, *Lavaurs* ; pour une analyse plus détaillée de ladite attribution, v. *infra*, paragraphe 290.

¹⁸⁶ Loi n° 86-825 du 11 juillet 1986 relative à l'élection des députés et autorisant le gouvernement à délimiter par ordonnance les circonscriptions électorales, article 2.

¹⁸⁷ CC, décision n° 86-208 DC des 1 et 2 juillet 1986, *Loi relative à l'élection des députés et autorisant le Gouvernement à délimiter par ordonnance des circonscriptions électorales*, cons. 29.

¹⁸⁸ CC, 15 mai 2003, *Observations du Conseil constitutionnel relatives aux élections législatives des 9 et 16 juin 2002* : JO, 21 mai 2003, p. 8694 ; Rec., p. 370 ; CC, 7 juillet 2005, *Observations du Conseil constitutionnel sur les échéances électorales de 2007* : JO, 8 juillet 2005, p. 11259 ; Rec., p. 111 ; CC, 29 mai 2008, *Observations du Conseil constitutionnel relatives aux élections législatives des 10 et 17 juin 2007* : JO, 4 juin 2008, p. 9205 ; Rec., p. 305.

¹⁸⁹ CC, décision n° 2007-547 DC du 15 février 2007, *Loi organique portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer*, cons. 7 : « si le législateur a prévu de différer cette entrée en vigueur, c'est afin d'attendre que soient corrigées les disparités démographiques affectant actuellement l'ensemble des circonscriptions législatives au plan national ».

¹⁹⁰ Ibidem.

¹⁹¹ VISKULOVA (V.V.) « Une tentative de plus de stabiliser l'institut des élections : quels droits sont garantis ? » [« Ocherednaya popitka stabilizatsii instituta viborov : ch'yi prava garantiruyutsa ? »], *Droit constitutionnel et municipal*, n° 7, 2013, p. 55-62.

n'a été visée au départ par la première loi relative aux élections législatives¹⁹², la loi électorale fédérale n° 67-Φ3 de 2002 a tenté de prendre en compte cet impératif. La commission électorale devait, depuis 2002, proposer le projet de découpage au plus tard 80 jours avant le décret de convocation des électeurs, et l'assemblée concernée par celui-ci devait le ratifier au plus tard 20 jours avant la publication dudit décret¹⁹³. Ainsi, les circonscriptions actualisées dans leur composition ne voyaient le jour que trois mois avant le scrutin lui-même. Une seule dérogation avait été admise : en effet, si l'organe législatif régional ou municipal n'était pas en mesure de ratifier le nouveau découpage, la commission électorale avait la faculté de ne pas redécouper sous condition que la carte ancienne était toujours compatible aux exigences légales de l'égalité approximative des circonscriptions¹⁹⁴. En revanche, en présence de l'assemblée, le redécoupage fut obligatoire indépendamment de caractère caduc ou non de la délimitation ancienne.

84. Un tel dispositif, bien qu'il semble être plus adapté aux évolutions démographiques, s'avérait extrêmement utile aux majorités sortantes des organes considérés qui, en raison de ses facultés d'influencer la composition des commissions électorales¹⁹⁵, pouvaient inciter ces dernières de procéder à un remodelage assurant son maintien au pouvoir¹⁹⁶. L'instabilité de la carte électorale portait ainsi préjudice aux candidats d'opposition, ce qui a finalement attiré l'attention des représentants des groupes d'opposition sur le dispositif en cause.

85. Les dérives en matière de la périodicité des découpages (§1) semblent surmontées actuellement de manière plutôt satisfaisante (§2).

§ 2. Une périodicité récemment rectifiée

86. Des possibilités de rectification des défauts des règles de périodicité existantes peuvent venir aussi de diverses origines. Certes, la consécration constitutionnelle aurait pu permettre de remplir sa fonction à l'occasion d'une nouvelle délimitation menée à une fréquence régulière¹⁹⁷ ;

¹⁹² Loi fédérale n° 90-Φ3 du 21 juin 1995 relative aux élections des députés de la Douma d'État de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie.

¹⁹³ Ancien article 18 §2 de la loi fédérale n° 67-Φ3 du 12 juin 2002 *relative aux garanties essentielles des droits électoraux et référendaires des citoyens de la Fédération de Russie*.

¹⁹⁴ Ibidem. Sur cette dérogation, v. de manière détaillée *infra*, paragraphe 197.

¹⁹⁵ V. *infra*, paragraphe 244.

¹⁹⁶ VISKULOVA (V.V.) « Une tentative de plus de stabiliser l'institut des élections : quels droits sont garantis ? », *op. cit.*, note 191, p. 55-62.

¹⁹⁷ Ainsi, en 2007, le professeur Laurent Sermet concluait à la nécessité d'une révision périodique, dont le respect serait assuré par « l'État de droit », se référant au mécanisme de fonctionnement de la justice constitutionnelle. Cité par EHRHARD (T.), *Le découpage électoral sous la V^{ème} République : intérêts parlementaires, logiques partisans*, *op. cit.*, note 6, p. 150. De même, le Comité Ballardur suggérait, dans sa proposition n° 64, de constitutionnaliser, dans l'article 25 de la loi fondamentale, la périodicité décennale des découpages électoraux : v. Comité de réflexion et de

cette dernière est, d'après le Code de bonne conduite en matière électorale, de 10 ans¹⁹⁸. Cependant, une telle constitutionnalisation reviendrait à hisser au rang supra-législatif les traits du système électoral essentiellement majoritaire.

87. En Russie, une stabilisation peut être considérée comme atteinte lorsque l'opposition parlementaire a pu obtenir l'adoption de la loi du 2 octobre 2012 reprenant la ligne directrice de la Commission de Venise sur la périodicité des découpages électoraux¹⁹⁹. Ainsi, en vertu du deuxième paragraphe de l'article 18 de la loi électorale fédérale révisée, le redécoupage à tout niveau sera effectué selon une périodicité de dix années. Des exceptions ont été également prévues par la loi modificative du 5 avril 2013²⁰⁰ de la sorte que le redécoupage anticipé sera possible en cas de révision des dispositions de la loi fondamentale de la région ou de l'entité municipale concernant le système électoral ou le nombre de députés de l'assemblée considérée, ainsi qu'en cas de modification des limites de l'entité concernée par l'élection²⁰¹. Les juges de droit commun admettent par ailleurs les redécoupages anticipés liés à la « *correction d'erreurs techniques* »²⁰².

88. Les dérogations à la périodicité des découpages fixées par la loi fédérale soulèvent cependant des interrogations. En effet, la loi fédérale, en raison de sa position hiérarchique, ne s'impose qu'aux lois régionales et aux règlements municipaux, la fréquence de redécoupage des circonscriptions législatives fédérales restant sans encadrement du fait que le législateur ne peut pas se lier pour l'avenir. Ensuite, les redécoupages anticipés auraient pu être provoqués sous couvert de rectification des erreurs techniques ; pourtant, le contrôle très poussé des juges de droit commun sur ce point neutralise une telle éventualité²⁰³. Enfin, reste la possibilité d'adjonction d'un siège, ou bien de sa suppression, dans une assemblée, afin d'impliquer le remodelage général des circonscriptions, la loi ne fixant aucune limite pour ces cas exceptionnels. Et, force est de

proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Vème République présidé par M. Édouard Balladur, *Une Vème République plus démocratique*, rapport au Président de la République remis le 29 octobre 2007, La documentation française, p. 72.

¹⁹⁸ Code de bonne conduite en matière électorale, *op. cit.*, note 28, p. 18.

¹⁹⁹ Loi fédérale du 2 octobre 2012 n° 157-Φ3 relative à la modification de la loi fédérale relative aux partis politiques et de la loi fédérale relative aux garanties essentielles des droits électoraux et référendaires des citoyens de la Fédération de Russie.

²⁰⁰ Loi fédérale du 5 avril 2013 n° 40-Φ3 relative à la modification de la loi fédérale relative aux garanties essentielles des droits électoraux et référendaires des citoyens de la Fédération de Russie.

²⁰¹ Nouvel § 7.1 de l'article 18 de la loi n° 67-Φ3.

²⁰² L'erreur technique consiste en une omission ou en une confusion dans la loi de découpage électoral dont la rectification n'altère ni le tracé des circonscriptions, ni la répartition des sièges initiale. Il peut s'agir, par exemple, de mauvaise mention de certains quartiers comme se rapportant à la circonscription A et non pas à la circonscription B, comme il a été prévu lors de la validation de la carte électorale par l'assemblée. V. par exemple Cour de la région de Sverdlovssk, décision du 22 août 2016, n° 3a-353/2016 ; Cour de la région de Moscou, arrêt du 13 septembre 2011, n° 33-19915.

²⁰³ Ibidem : exemples de la vérification très approfondie des rectifications apportées aux découpages initiaux avant de prononcer la légalité des actions entreprises.

constater que l'instabilité de la loi électorale russe, ayant fait l'objet d'au moins soixante modifications depuis 2002, témoigne d'une absence de garantie formelle de l'effectivité d'une périodicité recommandée par la Commission de Venise²⁰⁴.

89. En ce qui concerne la France, il peut paraître infondé de qualifier actuellement la situation de satisfaisante s'agissant d'une périodicité raisonnable des redécoupages dans la mesure où sa suppression datant du 19 juin 2012 de l'article L.125 du Code électoral ne laisse aucune indication sur la périodicité. Les reproches ont été faites de manière très ferme en ce sens²⁰⁵. Pourtant, l'entrée en vigueur de la question prioritaire de constitutionnalité en 2010 et le caractère recevable des griefs fondés sur le principe d'égalité devant le suffrage, reconnu en 2014²⁰⁶, suggèrent la possibilité d'un contrôle de la constitutionnalité *a posteriori* de la carte électorale devenue caduque du fait des évolutions démographiques importantes. Ces dernières constitueront de la sorte le changement des circonstances de fait²⁰⁷. Cela pourrait ainsi entraîner l'annulation du découpage litigieux et, partant, l'obligation pour le législateur de procéder à une nouvelle délimitation. En ce sens, le contrôle par voie d'exception du Conseil constitutionnel pourrait remplir l'établissement d'une périodicité des découpages²⁰⁸.

90. Ainsi, le principe constitutionnel d'égalité devant le suffrage devient un ensemble d'exigences relativement techniques à l'occasion de sa concrétisation législative et jurisprudentielle. Il s'agit de vérifier non seulement le respect de l'équilibre arithmétique des circonscriptions à partir des données chiffrées, mais aussi d'y revenir dans le temps.

91. La consécration du principe d'égalité devant le suffrage (Chapitre I) et sa concrétisation dans les règles plus techniques (Chapitre II) poursuivent le but d'empêcher, le mieux possible, l'éventualité des découpages partisans. L'égalité devant le suffrage, alors même que son appréciation reste en principe dépolitisée, remplit implicitement la mission d'un principe constitutionnel garde-fou (Chapitre III).

²⁰⁴ VISKULOVA (V.V.) « Une tentative de plus de stabiliser l'institut des élections : quels droits sont garantis ? », *op. cit.*, note 191, p. 55-62.

²⁰⁵ EHRHARD (T.), *Le découpage électoral sous la V^{ème} République : intérêts parlementaires, logiques partisans*, *op. cit.*, note 6, p. 151.

²⁰⁶ CC, décision n° 2014-405 QPC du 20 juin 2014, *Commune de Salbris*.

²⁰⁷ Conformément à l'article 23-5 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil constitutionnel. En ce qui concerne la jurisprudence sur la possibilité pour le Conseil constitutionnel de contrôler à nouveau une loi en raison de changement de circonstances de droit ou de fait, v. CC, décision n° 2010-14/22 QPC du 30 juillet 2010, *Garde à vue*.

²⁰⁸ V. *infra*, paragraphe 272 et s.

Chapitre III. Un principe constitutionnel garde-fou

92. La consécration du principe d'égalité devant le suffrage a pour but non seulement d'assurer un poids égal de chaque voix exprimée, mais aussi et surtout de neutraliser l'éventualité d'un découpage partisan. Ce dernier est un danger important pour la légitimité politique des assemblées élues. Cependant, la fonction de contrôle de respect de la loi fondamentale des juges constitutionnels ne suppose pas une appréciation sociologique d'opportunité politique du découpage susceptible de procurer un avantage injustifié. Les juges constitutionnels opèrent alors une intégration juridique délicate du critère de l'équilibre politique des découpages (Section I), sans pourtant le concrétiser de manière satisfaisante (Section II).

Section I. Une intégration juridiquement délicate de l'équilibre politique

93. L'intégration du contrôle de l'équilibre politique dans la grille d'analyse de l'égalité devant le suffrage peut être envisagée de différentes manières (§1), le choix du contrôle juridictionnel étant le plus ambigu en la matière. Il a cependant été fait de manière concordante par les juges constitutionnels russe et français par la catégorie d'une « *délimitation arbitraire* » (§2).

§ 1. Une pluralité des interprétations extensives possibles

94. L'équilibre politique, implique-t-il une simple ignorance des répartitions géographiques des tendances de vote ou la mise en place d'un équilibre politique des partis dans chaque circonscription électorale ? Autrement dit, existe-t-il un critère tangible de découpage neutre, non-partisan ? Il apparaît, d'une part, qu'une délimitation ayant pour but la représentation équitable des partis politiques serait, à son tour, une manifestation d'un découpage méta-partisan dans la mesure où elle ne tendra pas vers le reflet objectif de la volonté des électeurs mais vers la création artificielle d'une démocratie « *consociative* »²⁰⁹. Mais, d'autre part, le nombre de la population ou le nombre d'électeurs inscrits, donnée nécessairement objective, ne permettrait pas à lui seul de garantir non seulement l'égalité quantitative de la force électorale, mais surtout celle qualitative, c'est-à-dire « *la sincérité globale du scrutin à travers les choix politiques exprimés* ».

²⁰⁹ En science politique, la démocratie consociative suppose le partage de pouvoir étatique entre tous les groupes socioculturels de l'État, dans la réfutation de toute logique majoritaire. V. sur la conception de la démocratie consociative LIJPHART (A.) « Constitutional design for divided societies », *Journal of Democracy*, 2004, n° 15, p. 96-109.

dans les circonscriptions »²¹⁰ ou l'absence de biais partisan implanté dans le système. Les critères de justiciabilité des découpages partisans posés doivent ainsi être « *identifiables et vérifiables* »²¹¹ ; or, tel n'est pas le cas dans la quasi-totalité des systèmes juridiques pratiquant le contrôle juridictionnel des découpages électoraux²¹².

95. En d'autres termes, l'idée selon laquelle le principe d'égalité devant le suffrage implique non seulement l'égalité de poids démographique des circonscriptions électorales, mais aussi l'absence de *gerrymandering*, est difficilement transposable dans les termes spécifiques du contrôle juridictionnel. Par exemple, la Commission de Venise ne propose pas d'établir des critères de la justiciabilité des découpages partisans pour permettre leur contrôle juridictionnel²¹³. En effet, selon elle, l'équilibre politique des découpages doit être assuré par la mise en place d'une autorité indépendante chargée de se prononcer *ex ante* sur la question.

96. Cette solution a été reprise dans les pays analysés dans la création des commissions de délimitation des circonscriptions électorales. En France, la Commission de délimitation *ad hoc* se prononce sur le projet de redécoupage des circonscriptions législatives par un avis public. En Russie, un système hiérarchiquement organisé de commissions électorales a été mis en place, chacune d'elles étant chargée d'élaborer un projet de découpage qui sera ultérieurement adopté²¹⁴.

97. Cependant, l'idée d'un contrôle juridictionnel de l'opportunité politique ne peut pas être totalement exclue. Ainsi, le juge américain a admis l'éventualité de censurer un découpage électoral dont la neutralité est grossièrement viciée par un avantage systématiquement procuré à une communauté raciale au profit d'une autre²¹⁵. De même, pour la Cour suprême, est contraire au principe d'égalité devant le suffrage un découpage conçu « *de telle manière qu'il réduit régulièrement et inmanquablement l'influence d'un électeur, ou d'un groupe d'électeurs, dans le processus électoral pris dans son ensemble* »²¹⁶. Il en découle une pluralité de méthodes possibles afin d'étendre le contrôle proprement juridique du principe d'égalité devant le suffrage à la

²¹⁰ AVRIL (P.), *op. cit.*, note 139, p. 124.

²¹¹ EHRHARD (T.), *Le découpage électoral sous la V^{ème} République : intérêts parlementaires, logiques partisans*, *op. cit.*, note 6, p. 140.

²¹² Ibidem. V. aussi à propos de l'Allemagne et le Canada les contributions d'Elisabeth Zoller et de Jean-Pierre Kingsley dans le recueil des documents d'études par JAN (P.), *Droit de suffrage et modes de scrutin*, *op. cit.*, note 14, p. 12-13.

²¹³ Code de bonne conduite en matière électorale, *op. cit.*, note 28, p. 17.

²¹⁴ Sur la question, v. de manière plus détaillée *infra*, paragraphes 235, 236 et 237.

²¹⁵ Cour Suprême, 14 novembre 1960, *Gomillion v. Lightfoot* : censure du découpage litigieux à l'unanimité.

²¹⁶ Cour Suprême, 30 juin 1986, *Davis v. Bandemer* : rejet de la requête insuffisamment fondée.

vérification du respect d'un certain équilibre politique de découpage électoral, conçu comme la prévention du risque de *gerrymandering*²¹⁷.

98. Dans la poursuite de l'objectif d'intégrer le contrôle de l'équilibre politique dans la grille d'analyse du principe d'égalité devant le suffrage (§1), les juges constitutionnels français et russe ont opté pour un contrôle juridictionnel tacite et très prudent de l'équilibre politique des lois de découpage électoral (§2).

§ 2. Des interprétations extensives tacitement retenues

99. Les positions institutionnelles des juges constitutionnels en Russie et en France diffèrent largement de celle de la Cour suprême des États-Unis. Les conceptions du rôle de la justice dans les pays analysés sont celles de « *bouche de la loi* », conformément à la conception de Montesquieu, et non du « *jurislateur* », ce qui les appelle à faire preuve d'une retenue judiciaire très importante²¹⁸. Pourtant, ils expriment aussi, d'une certaine manière, une volonté d'intégrer dans leur contrôle la question des découpages partisans.

100. Ainsi, tant en France qu'en Russie, les juges constitutionnels, en procédant à l'encadrement des dérogations possibles au principe d'égalité devant le suffrage font mention de la réserve de l'interdiction de l'« *arbitraire* » en matière des découpages électoraux. Le Conseil constitutionnel impose notamment, depuis sa décision n° 86-208 DC, « [qu']enfin, la *délimitation des circonscriptions ne devra procéder d'aucun arbitraire* »²¹⁹. Il en est de même pour la Cour constitutionnelle russe qui fait référence aux « *disproportions [...] arbitraires ou abusives* »²²⁰, voire, de manière plus large, à des « *décisions arbitraires et non justifiées lors de l'organisation*

²¹⁷ EHRHARD (T.), *Le découpage électoral sous la V^{ème} République : intérêts parlementaires, logiques partisans*, op. cit., note 6, p. 140.

²¹⁸ « Conçu selon un modèle de type « kelsenien », c'est-à-dire concentré et abstrait, chacun sait que le contrôle de constitutionnalité est un contrôle de validité qui laisse le juge libre de choisir parmi les différentes interprétations acceptables du texte. [...] Dès lors, prendre en compte visiblement les conséquences serait revenu à intégrer dans le raisonnement des éléments qui, n'étant pas de droit « pur », à l'instar des conséquences politiques, économiques, sociales, stratégiques, etc., auraient entaché la légitimité juridictionnelle de l'institution ». V. pour une analyse de cette différence les premières pages de la thèse de SALLES (S.), *Le conséquentialisme dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, Issy-les-Moulineaux, LGDJ, 2016, p. 11-12.

²¹⁹ CC, décision n° 86-208 DC des 1 et 2 juillet 1986, *Loi relative à l'élection des députés et autorisant le Gouvernement à délimiter par ordonnance des circonscriptions électorales*, cons. 24 et 27 ; v. plus récemment la référence à des « *délimitations arbitraires de circonscription* » dans CC, décision n° 2008-573 DC du 8 janvier 2009, *Loi relative à la commission prévue à l'article 25 de la Constitution et à l'élection des députés*, cons. 26.

²²⁰ CC FR, arrêt du 17 novembre 1998, n° 26-II relatif au contrôle de constitutionnalité de certaines dispositions de la loi du 21 juin 1995 relative aux élections des députés de la Douma d'État de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie.

et la tenue des élections »²²¹. Une évolution dans l'appréciation de l'interdiction de l'arbitraire est ainsi visible en Russie, de l'appréciation des éléments plutôt quantitatifs à celle subsumant potentiellement des considérations qualitatives, bien que non citées expressément.

101. Ladite notion d'arbitraire peut renvoyer, de manière générale, à une mesure prise sans justification raisonnable ; elle « *s'applique à quelque chose que l'on ne peut pas raisonnablement admettre* »²²². Le Conseil constitutionnel l'utilise ainsi en visant la règle selon laquelle les dérogations en la matière doivent intervenir dans une mesure limitée et être dûment justifiées²²³. *A contrario*, les exceptions qui ne sont pas susceptibles d'être justifiées ainsi sont considérées comme l'usage du pouvoir arbitraire²²⁴. La Cour constitutionnelle russe la place dans le contexte idoine, c'est-à-dire dans la désignation explicite des décisions non justifiées, lorsqu'elle analyse le caractère fondé ou non des dérogations introduites par le législateur.

102. Si cette interdiction de l'arbitraire était appliquée au cas des découpages électoraux, elle impliquerait que le législateur établisse un cadre juridique permissif des abus. Le Conseil d'État français a établi clairement ce lien dans son avis du 22 novembre 2012 : « *le refus de l'arbitraire réside dans la prévention des délimitations non critiquables du strict point de vue de l'égalité démographique, mais intéressées du point de vue politique* »²²⁵.

103. Pourtant, si les juges constitutionnels ont su délicatement intégrer une telle considération dans les paramètres de son contrôle (Section I), la concrétisation de sa portée relativement au principe d'égalité devant le suffrage demeure juridiquement faible (Section II).

Section II. Une concrétisation juridiquement faible de l'équilibre politique

104. Malgré la réitération fréquente de la catégorie d'arbitraire dans la jurisprudence des juges constitutionnels russe et français, celle-ci reste sans définition exacte de sa portée, et ce alors même qu'elle est effectivement applicable (§1). Cependant, il paraît infondé de reprocher une telle

²²¹ CC FR, arrêt du 23 mars 2000, n° 4-II relatif au contrôle de constitutionnalité de l'article 3 §2 de la loi de la région d'Orenbourg du 18 septembre 1997.

²²² Définition de Georges Vedel citée par MELIN-SOUCRAMANIEN (F.), *op. cit.*, note 59, p. 128.

²²³ CC, décision n° 2008-573 DC du 8 janvier 2009, *Loi relative à la commission prévue à l'article 25 de la Constitution et à l'élection des députés*, cons. 26.

²²⁴ Il doit toutefois être noté la distinction entre la notion de « *pouvoir arbitraire* » précédemment définie et celle de « *pouvoir discrétionnaire, qui, lui, est subordonné au respect d'une norme supérieure mais dont la rédaction, de manière délibérée ou non, ouvre une latitude d'action au profit de l'autorité compétente pour édicter la norme inférieure* » : MELIN-SOUCRAMANIEN (F.), *op. cit.*, note 59, p. 127.

²²⁵ CE, Assemblée générale (Section de l'Intérieur), avis n° 387.141 du 22 novembre 2012.

omission au juge constitutionnel dès lors qu'une définition des découpages arbitraires, éventuellement partisans, est extrêmement difficile à dégager (§2).

§ 1. Une motivation imparfaite problématique

105. L'idée selon laquelle les juges constitutionnels en question appliquent l'interdiction de l' « arbitraire » comme l'exigence d'un équilibre politique²²⁶ ou d'une loyauté de découpage²²⁷, transparaît dans la doctrine française et russe²²⁸. La question se pose pourtant de savoir si une appréciation idoine découle expressément des textes mêmes des motivations des cours constitutionnelles.

106. Dans un premier temps, il convient de souligner la différence des styles de rédaction des décisions des cours constitutionnelles. Certes, toutes les deux se trouvent dans l'architecture institutionnelle kelsénienne, impliquant « *la tradition du droit codifié qui confie un rôle passif au juge* »²²⁹. D'une part, le Conseil constitutionnel français emploie une motivation peu explicative, réservée, et peu pédagogique, et, à l'image du Conseil d'État, de l'*imperatoria brevitatis*²³⁰. D'autre part, la Cour constitutionnelle russe, si elle a pour tendance à s'autolimiter de façon importante au profit du législateur, elle prend acte de l'effet *erga omnes* de ses arrêts et tend à expliciter davantage ses « *positions juridiques* »²³¹. Elle recourt souvent aux arguments extra-juridiques ainsi que, de manière implicite, au droit comparé. Les opinions séparées nourrissent les échanges entre les juges de Saint-Petersbourg, et contribuent au caractère pédagogique de ses arrêts.

107. Toujours dans cette logique, le Conseil constitutionnel français n'explique pas clairement son appréciation. L'expression réapparaît dans ses décisions soit à titre confortatif, pour

²²⁶ GHEVONTIAN (R.), LAMOUREUX (S.) « Décision n° 2008-572 DC du 8 janvier 2009, Loi organique portant application de l'article 25 de la Constitution, JO su 14 janvier 2009, p. 723 et décision n° 2008-573 DC du 8 janvier 2009, Loi relative à la commission prévue à l'article 25 de la Constitution et à l'élection des députés, JO du 14 janvier 2009, p. 724 » in GHEVONTIAN (R.) et *alli*, « Jurisprudence du Conseil constitutionnel », RFDC, n° 79, 2009/3, p. 581.

²²⁷ BENELBAZ (C.), *op. cit.*, note 62, p. 1661.

²²⁸ KOL'YUSHIN (E.I.), *op.cit.*, note 87, p. 172 ; PETROV (I.V.), *op.cit.*, note 135, p. 60 : l'auteur critique notamment l'approche souple de la Cour constitutionnelle envers cette notion des « *délimitations arbitraires* » dans la mesure où elle serait perméable à des dérogations trop importantes susceptibles de neutraliser l'effet du principe d'égalité devant le suffrage.

²²⁹ V. en ce sens les contributions dans HOURQUEBIE (F.), PONTTHOREAU (M.-C.) (Sous dir.), *La motivation des décisions des cours suprêmes et cours constitutionnelles*, Bruxelles, Bruylant, 2012, p. 10.

²³⁰ Ibidem, p. 197.

²³¹ GRICENKO (E.V.) « Les limites du pouvoir normatif de la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie » [« Pred'yeli normotvorchestva Konstitucionnogo Suda Rossiyskoi Federatsii »], Vestnik de l'Université de Saint-Petersbourg, série 14 : Droit, n° 2, 2012, p. 24-33.

appuyer l'appréciation de la « *mesure limitée* »²³², soit pour interdire le cumul des aménagements possibles. Aussi le Haut Conseil recourt-il aux réserves d'interprétation en limitant les dérogations aux cas exceptionnels et « *dûment justifiés* »²³³ voire censure la permission de dérogations trop importantes au bénéfice de l'organe chargé de redécoupage des cantons²³⁴. Dans cette dernière espèce, notamment, les limites d'ordre géographique ont été considérées, « *par leur généralité* »²³⁵, comme laissant à l'Administration une latitude d'action trop importante et, partant, susceptible d'aboutir à des délimitations arbitraires.

108. Mais l'idée que le découpeur pourrait en profiter pour favoriser une certaine force politique n'est pas aussi évidente dans le texte de la motivation, alors même que le but sous-jacent de l'encadrement constitutionnel des découpages électoraux suggère une telle interprétation. Il n'en reste pas moins que le contexte politique des opérations juridiques de découpage électoral amène le juge constitutionnel français à introduire cette précaution qui est susceptible d'aboutir à une censure lorsque l'éventualité des découpages partisans se verrait concrétisée dans la loi qui serait soumise à son examen.

109. Or, une telle idée transparait plus clairement dans la motivation de la Cour constitutionnelle russe. L'explication du risque d'arbitraire a notamment été faite dans l'arrêt du 23 mars 2000 n° 4-II²³⁶ relatif à la question de répartition des sièges entre circonscriptions électorales et la création à la fois des circonscriptions électorales uninominales et plurinominales en vue d'une même élection régionale. En l'occurrence, le législateur régional n'a pas fixé de fondement de différenciation des circonscriptions uninominales et plurinominales. En s'appuyant davantage sur une interprétation de ce principe d'égalité devant le suffrage compris comme une égalité de décompte que d'égalité de la force électorale, la Cour constitutionnelle censura une imprécision potentiellement dangereuse de la loi déférée. Dans sa motivation, elle lie la notion d'« *arbitraire* » avec le principe d'égalité des candidats. Pour le juge constitutionnel russe, le manque de critères objectifs en la matière « *n'exclut pas la possibilité de procurer, de ce fait, un avantage injustifié à un groupement politique ou à un candidat* »²³⁷. Ainsi, un lien entre le but

²³² CC, décision n° 86-208 DC des 1 et 2 juillet 1986, *Loi relative à l'élection des députés et autorisant le Gouvernement à délimiter par ordonnance des circonscriptions électorales*, cons. 24 et 27.

²³³ CC, décision n° 2008-573 DC du 8 janvier 2009, *Loi relative à la commission prévue à l'article 25 de la Constitution et à l'élection des députés*, cons. 26.

²³⁴ CC, décision n° 2013-667 DC du 16 mai 2013, *Loi relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires et modifiant le calendrier électoral*, cons. 42.

²³⁵ Ibidem.

²³⁶ CC FR, arrêt du 23 mars 2000, n° 4-II, *sur le contrôle de constitutionnalité de deuxième paragraphe de l'article 3 de la loi de la région d'Orenbourg du 18 septembre 1997*.

²³⁷ Ibidem.

implicite de dépolitiser le découpage électoral et l'application juridictionnelle du principe d'égalité devant le suffrage peut être établi.

110. En revanche, une telle motivation ne fait état que des remarques générales, certes efficaces et applicables. Aucun critère du découpage partisan n'est de ce fait dégagé, et il est difficile d'en mesurer la force exacte des réserves liées à l'arbitraire. Il n'en reste pas moins que cette motivation peu explicative (§1) paraît être justifiée à plusieurs égards (§2).

§ 2. Une motivation imparfaite justifiée

111. De prime abord, l'omission pour les juges constitutionnels de décliner cette interdiction des délimitations arbitraires en critères tangibles et précis de découpage partisan permet, en pratique, de qualifier d'inopérant le grief de *gerrymandering* contre la délimitation. Si la recevabilité d'un tel moyen devrait être admise par le juge constitutionnel qui a lui-même dégagé le critère d'équilibre politique, il serait toutefois privé de succès, comme, *mutatis mutandis*, c'est le cas du moyen de détournement de pouvoir en matière de délimitation des cantons devant le Conseil d'État²³⁸. Cela se conjugue parfaitement avec la retenue propre au Conseil constitutionnel en matière politique, ainsi qu'avec la loi organique relative à la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie qui impose la neutralité politique de l'office des juges de Saint-Petersbourg²³⁹.

112. En revanche, cette réserve permet aux juridictions de contrôler d'office ladite facette du principe d'égalité devant le suffrage. Ainsi, la faiblesse explicative permet d'être un atout dans le contrôle de constitutionnalité²⁴⁰, pouvant aboutir à une censure – ce qui était déjà le cas tant en France²⁴¹ qu'en Russie²⁴² – des découpages laissant une latitude trop importante au découpeur.

²³⁸ Le grief tiré de détournement de pouvoir tel qu'est examiné par le Conseil d'État en matière des découpages électoraux est recevable mais ne peut pas, en pratique, être accueilli en raison de l'absence d'une argumentation suffisante de la part des requérants : CE, 4 juillet 2014, n° 380554, *Groupe « Avenir Ardèche », délimitation des cantons dans le dpt de l'Ardèche* ; CE, 30 juillet 2014, n° 377196, *M. D. B., délimitation des cantons dans le dpt du Jura*. Pourtant, les critères d'appréciation du détournement de pouvoir en matière de découpages électoraux n'ont pas été établis par le Conseil d'État pour permettre une réelle justiciabilité de tels moyens. Pour la Cour suprême russe, l'allégation abstraite de la « violation des droits électoraux » par un découpage inéquitable ne peut non plus constituer un moyen opérant : v. p. exemple CS FR, chambre des affaires administratives, ordonnance d'appel du 2 septembre 2016, n° 44-AИП16-24.

²³⁹ Alinéa 3 de l'article 29 de la loi organique fédérale du 21 juillet 1994 n° 1-ΦК3 relative à la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie.

²⁴⁰ V. en ce sens : EHRHARD (T.), *Le découpage électoral sous la V^{ème} République : intérêts parlementaires, logiques partisans*, op. cit., note 6, p. 141.

²⁴¹ CC, décision n° 2013-667 DC du 16 mai 2013, *Loi relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires et modifiant le calendrier électoral*.

²⁴² CC FR, arrêt du 23 mars 2000, n° 4-II, sur le contrôle de constitutionnalité de deuxième paragraphe de l'article 3 de la loi de la région d'Orenbourg du 18 septembre 1997.

113. Enfin, une telle prudence dans le traitement de l'équilibre politique dans la réalisation du principe d'égalité devant le suffrage s'explique aussi par une difficulté, voire une impossibilité, d'établir la définition de ce qui peut être qualifié de « *politique* » dans le découpage, et ce qui ne l'est pas²⁴³. La question se pose de savoir comment mesurer un avantage accordé à un courant politique par le découpage. Il reviendrait aux juges de définir les traits précis d'un découpage partisan, ce qui nécessite une interprétation très constructive et donc éloignée des standards de la tradition de retenue judiciaire. À titre de comparaison, même le juge anglo-saxon, dont le rôle dans l'architecture institutionnelle est beaucoup moins timide²⁴⁴, n'est pas à même d'opérer une telle définition. Ainsi, dès lors que la Cour suprême a admis la justiciabilité des découpages non seulement fondés sur la discrimination raciale, mais aussi sur la distinction politique par son arrêt *Davis v. Bandemer*²⁴⁵, elle n'est pas toujours parvenue à relever les éléments permettant aux requérants de « *prouver à la fois la discrimination intentionnelle contre un groupe politique identifié et un réel effet discriminatoire sur ce groupe* »²⁴⁶. À ce propos, juge Scalia proposait même, en 2004, de renverser ladite jurisprudence²⁴⁷.

114. En somme, le principe d'égalité devant le suffrage impose au découpeur un cadre plus ou moins contraignant des règles et des principes à respecter, regroupé notamment autour du seul critère tangible de l'égalité de la force électorale – celui d'équilibre démographique des circonscriptions électorales. Le dispositif est soit constitutionnalisé, comme c'est le cas en France, soit contenu dans la loi fédérale électorale, comme en Russie.

115. Ce dispositif est accessoirement complété par le critère d'équilibre politique dont les contours restent délibérément flous. Pourtant, aux critères concrets des « *bases essentiellement démographiques* » ou d'« *égalité approximative des circonscriptions électorales* », se basant sur la règle démographique constitutionnalisée (Titre I), sont apportés de maintes aménagements permettant son application pratique (Titre II).

²⁴³ EHRHARD (T.), *Le découpage électoral sous la V^{ème} République : intérêts parlementaires, logiques partisans*, *op. cit.*, note 6, p. 141.

²⁴⁴ ZOLLER (E.), *Les grands arrêts de la Cour suprême des États-Unis*, Paris, Dalloz, coll. « Grands arrêts », 1^{re} éd., 2010, p. 570-580.

²⁴⁵ Cour Suprême, 30 juin 1986, *Davis v. Bandemer*.

²⁴⁶ Ibidem. Dans son opinion séparée, les juges Powell et Stevens ont, certes, proposé des critères tels que la taille et la forme des nouvelles circonscriptions (question de rectitude des limites) et l'adéquation de leurs tracés par rapport à celui des subdivisions territoriales (question d'emboîtement). Cependant, ces propositions n'ont pas réuni la majorité. V. en ce sens le commentaire d'Elisabeth Zoller dans ZOLLER (E.), *op. cit.*, note 244, p. 570-580.

²⁴⁷ Cour suprême, 28 avril 2004, *Vieth v. Jubelirer*, cité par ZOLLER (E.), *op. cit.*, note 244, p. 580.

TITRE II. UN PRINCIPE AMÉNAGÉ EN FONCTION DE LA RÈGLE DÉMOGRAPHIQUE

116. Les bases démographiques ne sont le fondement du principe d'égalité devant le suffrage qu'« *essentiellement* » ou de manière « *approximative* », et non pas « *exclusivement* ». Contrairement à la Cour suprême des Etats-Unis « *imposant de manière draconienne la règle « un homme, une voix* »²⁴⁸, les juges constitutionnels russe et français admettent que le principe d'égalité devant le suffrage peut être restreint afin de permettre une meilleure représentativité. Ces aménagements sont elles aussi plus ou moins encadrés dans la logique de conciliation avec d'autres exigences constitutionnelles, notamment de l'égalité de représentation de diverses entités territoriales (Chapitre I), ou avec des impératifs d'intérêt général (Chapitre II).

Chapitre I. Une réinterprétation face à l'impératif de représentation territoriale

117. Les juges constitutionnels contemporains contribuent largement à « *la systématisation de la nécessité de procéder à des conciliations ainsi que la nette valorisation de certaines des exigences constitutionnelles opposées aux droits et libertés* »²⁴⁹. Le principe d'égalité devant le suffrage, visant principalement les citoyens, peut entrer en conflit avec les règles constitutionnelles spécifiques relatives à la représentation égale des entités territoriales du pays. Dans l'État unitaire français, une conciliation est nécessaire avec le principe de la représentation des collectivités territoriales (Section I). Recevant une application plus large encore dans l'État fédéral russe, l'égalité des sujets de la Fédération apparaît prévaloir sur le principe d'égalité devant le suffrage lorsqu'ils entrent en conflit (Section II)

Section I. Une conciliation différenciée avec la représentation des collectivités territoriales

118. Comme le principe d'égalité devant le suffrage s'applique à toutes les élections politiques dans les deux systèmes juridiques analysés, ses déclinaisons en ce qui concerne les

²⁴⁸ Ibidem, p. 578 ; l'auteur fait notamment référence à l'arrêt fondateur de l'appréciation stricte en matière des découpages électoraux par la Cour suprême du 26 mars 1962, *Baker v. Carr*.

²⁴⁹ CHAMPEIL-DESPLATS (V.) « Analyse de la jurisprudence du Conseil constitutionnel sur les droits fondamentaux », Sendai, Japon, 2008 [Source en ligne]. URL : <https://hal-univ-paris10.archives-ouvertes.fr/hal-01667059/document> (consulté le 24 mai 2018).

assemblées représentant non seulement la population mais aussi les collectivités territoriales méritent d'être analysées. Par conséquent, si l'assouplissement significatif de la portée de l'égalité électorale s'observe en matière de répartition des sièges pour les élections sénatoriales (§1), tel n'est pas le cas en ce qui concerne les organes délibérants des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) (§2).

§ 1. Une appréciation souple en cas de la répartition des sièges sénatoriaux

119. La spécificité des secondes chambres des Parlements nationaux réside majoritairement dans la mission de représentation distincte, autre que celle de la Nation ou du peuple. Cette tendance s'observe tant dans les États fédéraux que dans les États unitaires²⁵⁰. Ainsi, en France, le Sénat représente, conformément au quatrième alinéa de l'article 24 de la Constitution, les « *collectivités territoriales de la République* ». Ceci se reflète particulièrement dans son mode de l'élection par le collège électoral majoritairement composé d'élus locaux. Ce dispositif peut, d'une certaine manière, entrer en contradiction avec le principe d'égalité devant le suffrage : il se peut que la représentation adéquate de l'ensemble des collectivités territoriales débouche sur une représentation inégalitaire de leurs populations respectives.

120. Bien que le principe d'égalité devant le suffrage soit applicable à la répartition des sièges sénatoriales en raison de la participation du Sénat dans l'exercice de la souveraineté nationale, il apparaît en l'occurrence comme une considération subsidiaire par rapport à l'exigence constitutionnelle de représentation des collectivités territoriales.

121. En ce qui concerne la composition du collège électoral sénatorial, les règles de leur conciliation ont été posées par le Conseil constitutionnel dans la décision du 6 juillet 2000 sur la loi relative à l'élection des sénateurs²⁵¹. La Haute instance a été notamment amenée à se prononcer sur l'ajout de délégués supplémentaires dans les villes de plus de 30 000 habitants, dans le collège électoral sénatorial, afin de pailler les disparités démographiques entre les collectivités et éviter une surreprésentation des petites communes. Cette mesure, tirant son bien-fondé du principe d'égalité devant le suffrage, intervient de manière limitée comme « *une simple correction démographique* »²⁵² du principe directeur qu'est la représentation des collectivités territoriales. Il peut être déduit de cette représentation spécifique que le Sénat doit « *être élu par un corps*

²⁵⁰ V. de manière détaillée sur ce point BENETTI (J.) « Et si le Sénat n'existait pas ? », *Pouvoirs*, n°159, novembre 2016, p. 5-26 et PORTELLI (H.) « Bicamérisme ou pouvoir régional », *Pouvoirs*, n°159, novembre 2016, p. 101-108.

²⁵¹ CC, décision n° 2000-431 DC du 6 juillet 2000, *Loi relative à l'élection des sénateurs*.

²⁵² Ibidem, cons. 6.

électoral qui est lui-même l'émanation de ces collectivités ». Ainsi, « toutes les catégories de collectivités territoriales doivent y être représentées »²⁵³. Or, si le fait que « la représentation de chaque catégorie de collectivités territoriales et des différents types de communes doit tenir compte de la population qui y réside »²⁵⁴ se trouve sur le même plan, le correctif démographique des délégués supplémentaires ne doit pas aller jusqu'à remettre en cause les principes découlant de l'article 24 de la Constitution. En l'espèce, le Conseil constitutionnel censura la baisse de la tranche nécessaire pour obtenir un délégué supplémentaire puisque, dans certains cas, leur nombre serait supérieur à l'effectif du conseil municipal.

122. De plus, s'agissant de la répartition des sièges, le principe d'égalité devant le suffrage est appliqué avec beaucoup plus de souplesse qu'en matière d'élections à l'Assemblée nationale. Le 6 juillet 2000, le juge constitutionnel refusa d'invalidier la réforme du mode de scrutin aux élections sénatoriales en raison de l'absence d'une nouvelle répartition des sièges nécessaire pour tenir compte des « évolutions démographiques intervenues depuis trois derniers recensements »²⁵⁵. Bien que le Conseil ait rappelé qu'une telle nécessité s'impose au législateur pour assurer le principe d'égalité devant le suffrage, cette observation ne débouche sur une injonction. Le Conseil n'a pas, par conséquent, usé de son pouvoir d'émettre une réserve en la matière et de subordonner la mise en place de la réforme à un nouveau redécoupage, et ce alors même que les écarts sont devenus assez importants²⁵⁶.

123. De même, lorsque la réforme de l'élection des sénateurs a rendu nécessaire une nouvelle répartition des sièges, certaines distorsions dans la représentation ont été conservées afin de ne pas réduire le nombre des sénateurs élus dans deux départements – Paris et Creuse – mais de l'augmenter. L'objectif poursuivi était de ne pas priver ces départements du bénéfice de leur représentation antérieure par un nombre de sénateurs plus élevé²⁵⁷. De plus, le grief tiré de l'utilisation du système dit « de la tranche »²⁵⁸, censé être inapte à corriger les inégalités de représentation, a été invoqué. Pourtant, le Conseil constitutionnel valida la nouvelle répartition en raison de correction par celle-ci, certes incomplète, des inégalités de représentation

²⁵³ Ibidem, cons. 5.

²⁵⁴ Ibidem.

²⁵⁵ Ibidem, cons. 10.

²⁵⁶ Par exemple, en 2000, les départements d'Isère et de Lot élaient chacun un sénateur, le premier ayant environ 273 000 habitants et le second – 80100. TURPIN (D.), *op. cit.*, note 52, p. 41.

²⁵⁷ Ibidem, p. 43. Il convient toutefois d'observer que l'idée selon laquelle un sénateur représente les collectivités de sa circonscription peut être critiquable dans la mesure où, en vertu de l'article 24 de la Constitution, c'est le Sénat dans son ensemble et non pas les sénateurs individuels, qui représente l'ensemble des collectivités territoriales.

²⁵⁸ Sur ce système de répartition des sièges et ses défauts v. *supra*, paragraphe 71.

démographique²⁵⁹. Ainsi, la dérogation en faveur de départements de Paris et de Creuse, « *pour regrettable qu'elle soit* »²⁶⁰, ne concernait que quatre sièges et est donc d'une ampleur telle que la censure serait une mesure disproportionnée. Cela est certes compatible avec la tendance qu'avait jusqu'alors le Conseil de ne pas censurer les irrégularités lorsqu'un nombre limité de sièges est concerné²⁶¹. Mais plus encore, en l'occurrence, le juge se contenta de constater qu'une réduction des inégalités antérieurement présentes a été opérée, sans aller jusqu'à supprimer tous les écarts significatifs de population qui demeuraient à l'issue la nouvelle répartition, comme il le fait notamment pour les circonscriptions législatives²⁶². Cela montre à nouveau la souplesse avec laquelle le principe d'égalité devant le suffrage est appliqué en vue de sa conciliation avec la représentation des collectivités territoriales, spécificité et vocation première du Sénat.

124. Bien que le principe d'égalité devant le suffrage ait été assoupli pour s'appliquer aux élections sénatoriales (§1), il l'était moins en ce qui concerne les EPCI (§2)

§ 2. Une appréciation renforcée en cas de la répartition des sièges intercommunautaires

125. Une comparaison du cas des élections sénatoriales et du cas de répartition des sièges pour l'élection des assemblées délibérantes des EPCI²⁶³ permet de mesurer la portée exacte de l'impératif de représentation territoriale par rapport au principe d'égalité devant le suffrage dans l'État unitaire français. En l'occurrence, l'impératif de représentation minimale des communes découle du principe de libre administration des collectivités territoriales de l'article 72 de la Constitution. Lorsque l'impératif de représentation n'agit que de façon indirecte, le principe d'égalité devant le suffrage retrouve des applications plus rigoureuses que dans le cas de sénatoriales.

126. Ainsi, le rappel de la nécessité pour le législateur de subordonner la répartition de sièges dans les EPCI aux « *bases essentiellement démographiques* » a été effectué à l'occasion de la QPC de la Commune de Salbris le 20 juin 2014²⁶⁴. Depuis la réforme des collectivités territoriales en 2010, la loi encadrant la répartition des sièges dans les assemblées délibérantes des EPCI permettait aux communes de négocier, au nom de leur libre administration, leur

²⁵⁹ CC, décision n° 2003-475 DC du 24 juillet 2003, *Loi portant réforme de l'élection des sénateurs*, cons. 6.

²⁶⁰ Ibidem, cons. 7.

²⁶¹ V. *infra*, paragraphe 256.

²⁶² V. *infra*, paragraphe 254.

²⁶³ L'applicabilité du principe d'égalité devant le suffrage au cas des établissements intercommunautaires a été reconnue depuis la décision du Conseil constitutionnel n° 94-358 DC du 26 janvier 1995, *Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire*.

²⁶⁴ CC, décision n° 2014-405 QPC du 20 juin 2014, *Commune de Salbris*.

représentation en leur sein²⁶⁵. Comme aucune condition de proportionnalité par rapport au nombre d'habitants de chaque commune à respecter dans le processus décisionnel n'avait été posée, les disproportions auraient pu surgir dans la représentation. Tel était notamment le cas de la commune requérante sous-représentée.

127. En censurant cette omission du législateur, le Conseil constitutionnel s'est pourtant appuyé non pas sur le principe d'égalité devant le suffrage mais sur « *le principe général de proportionnalité* »²⁶⁶ par rapport à la population. Ce dernier s'apprécie en effet de la même manière que le principe d'égalité devant le suffrage – à travers le critère des « *bases essentiellement démographiques* » ainsi que des considérations d'intérêt général intervenant dans une mesure limitée²⁶⁷. Il consacre ainsi, apparemment en raison d'un lien très indirect entre la composition des assemblées délibérantes des EPCI et la mise en jeu de la souveraineté nationale, un autre principe spécial. Une telle déclinaison ne l'empêche pas pourtant de donner une pleine force contraignante à ce principe particulièrement déterminé : la censure le montre en l'occurrence. Cependant, il ne va pas jusqu'à censurer le mécanisme même de négociation de la répartition des sièges, insistant seulement sur sa conciliation avec l'égalité électorale.

128. Une différence remarquable s'observe ainsi entre le cas des élections sénatoriales et celles des EPCI. Certes, en l'occurrence, le Conseil prévoit une dérogation de représentation minimale de chaque commune par au moins un représentant afin de satisfaire l'exigence du principe de libre administration des collectivités territoriales. Pourtant, celle-ci intervient comme un motif d'intérêt général de manière très limitée, n'allant pas jusqu'à l'assouplissement du principe de la même manière que pour les élections sénatoriales. D'ailleurs, une même influence du principe général de proportionnalité s'observe également en cas de la répartition des sièges dans le conseil métropolitain d'Aix-Marseille Provence²⁶⁸. En 2016 notamment, a été validée la dérogation des règles communes de répartition afin de satisfaire au critère des « *bases essentiellement démographiques* »²⁶⁹.

²⁶⁵ Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales, article 9. La décision pouvait être prise soit aux deux tiers des conseils municipaux représentant la moitié de la population, soit par la moitié de ces premiers à condition toutefois qu'ils représentent les deux tiers de la population.

²⁶⁶ CC, décision n° 2014-405 QPC du 20 juin 2014, *Commune de Salbris*, cons. 4. Lors de la délimitation du périmètre de son contrôle en matière des EPCI, le Conseil constitutionnel avait recouru à une substitution idoine de la formulation du principe d'égalité devant le suffrage. CC, décision n° 94-358 DC du 26 janvier 1995, *Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire*.

²⁶⁷ CC, décision n° 2014-405 QPC du 20 juin 2014, *Commune de Salbris*, cons. 4.

²⁶⁸ CC, décision n° 2015-521/528 QPC du 19 février 2016, *Commune d'Éguilles et a.*

²⁶⁹ V. de manière plus détaillée LAMOUROUX (S.) « Décision n° 2016-521/528 QPC du 19 février 2016, Commune d'Éguilles et autre » in MONGE (P.) et *alli*, « Jurisprudence du Conseil constitutionnel », RFDC, n° 107, 2016, p. 679-688.

129. Il est possible d'interpréter cela par une différence des faits justifiant l'existence des assemblées en question. Alors que le Sénat assure la représentation politique des collectivités territoriales en général dans le processus législatif, l'étendue de la représentation administrative satisfaisante d'une commune au sein d'un organe de l'EPCI serait mesurée par le poids de sa population²⁷⁰.

130. Malgré un assouplissement différencié dans un État unitaire du principe d'égalité devant le suffrage en raison de l'impératif de représentation des collectivités territoriales (Section I), l'égalité électorale reste effectivement assurée. Or, la question de l'étendue de sa portée lors de sa conciliation, dans un État fédéral, avec l'impératif de la représentation des entités fédérées suscite des observations ambiguës (Section II).

Section 2. Une neutralisation problématique en raison de la représentation des sujets de la Fédération

131. *A contrario* de l'État unitaire qu'est la France, l'organisation fédérale en Russie implique la représentation non seulement du peuple multinational du pays, détenteur de la souveraineté conformément à l'article 3 de la Constitution de 1993, mais aussi des sujets de la Fédération, dotés chacun d'une large compétence exclusive. La nécessité de la conciliation du principe d'égalité devant le suffrage avec le principe du fédéralisme en découle logiquement (§1). Cependant, l'effet de la conciliation obtenue est critiquable à plusieurs égards (§2).

§ 1. Une conciliation nécessaire avec le principe du fédéralisme

132. La conciliation du principe d'égalité devant le suffrage avec le principe du fédéralisme aurait pu être considérée comme acquise dans la mesure où le Parlement russe est bicaméral, la seconde chambre – le Conseil de la Fédération – étant composée des sénateurs nommés par les organes étatiques fédérés de la Fédération de Russie²⁷¹ et représentant de manière égale tous les sujets de la Fédération. Les règles relatives au mode de scrutin permettant de composer cette

²⁷⁰ LEVAVASSEUR (P.), LEROY (T.) « Décision n° 2014-405 QPC du 20 juin 2014, Commune de Salbris [Répartition des sièges de conseillers communautaires entre les communes membres d'une communauté des communes ou d'une communauté d'agglomération] in DE CACQUERAY (S.) et *alli*, « Jurisprudence du Conseil constitutionnel », RFDC, n° 101, 2015, p. 186-194.

²⁷¹ Conformément à l'alinéa 2 de l'article 95, « *Le Conseil de la Fédération est constitué à raison de deux représentants de chaque sujet de la Fédération : un représentant de l'organe représentatif et un de l'organe exécutif du pouvoir de l'État* ».

seconde chambre répondent parfaitement à l'exigence de l'égalité entre les sujets de la Fédération du dernier alinéa de l'article 5 de la Constitution de 1993.

133. Cependant, depuis 1995²⁷², le législateur a entendu élargir la portée du principe du fédéralisme en ce qui concerne le découpage des circonscriptions législatives fédérales. Il a alors prévu que chaque sujet de la Fédération de Russie doit être représenté par au moins un député, indépendamment de l'importance de la population qui y réside. Une telle mesure, reprise de la réglementation idoine aux Etats-Unis²⁷³, a été contestée devant la Cour constitutionnelle au motif qu'elle ne doit pas s'appliquer à la chambre basse. La représentation des entités fédérées, selon l'assemblée régionale requérante, serait notamment assurée par le Conseil de la Fédération dont elle constitue la mission spécifique.

134. Par son arrêt n° 26-II du 17 novembre 1998²⁷⁴, la Cour valida l'appréciation du législateur comme impliquée par les exigences constitutionnelles. En effet, le principe d'égalité devant le suffrage découle des dispositions du Titre II portant sur les droits et libertés, alors que le principe d'égalité des sujets de la Fédération est l'un de fondements de l'ordre constitutionnel du Titre I. Or, ces derniers priment, dans un rapport hiérarchique intra-constitutionnel, sur d'autres dispositions de la Constitution²⁷⁵. En l'occurrence, elles sont, d'après la Cour, applicables aussi à la chambre basse dès lors que « *l'organe représentatif et législatif de la Fédération de Russie, de l'État fédéral, est le Parlement, c'est-à-dire le Conseil de la Fédération et la Douma d'État* »²⁷⁶. Donc, chaque chambre doit assurer une représentation minimale à tous les sujets de la Fédération.

135. Le deuxième argument retenu par la Cour consistait en l'affirmation de caractère dérogeable du principe d'égalité devant le suffrage face aux impératifs constitutionnels distincts ainsi qu'aux divers motifs d'intérêt général. Cette précarité est assise sur des impératifs constitutionnellement consacrés²⁷⁷ de « *l'unité de l'État et la stabilité de l'ordre*

²⁷² Paragraphe 2 de l'article 11 de la loi fédérale du 21 juin 1995 relative aux élections de la Douma d'État de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie, dérogation reprise par l'article 18 de la loi fédérale n° 67-Φ3 précitée.

²⁷³ Conformément au troisième alinéa de la Section 2 de l'article 1 de la Constitution américaine, « *chaque État aura au moins un représentant* ». Emprunt de la dérogation observé par KOL'YUSHIN (E.I.), *op.cit.*, note 87, p. 181-203.

²⁷⁴ CC FR, arrêt du 17 novembre 1998, n° 26-II *relatif au contrôle de constitutionnalité de certaines dispositions de la loi du 21 juin 1995 relative aux élections des députés de la Douma d'État de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie*.

²⁷⁵ Conformément au deuxième paragraphe de l'article 16 de la Constitution russe, « *Aucune autre disposition de la Constitution ne peut être contraire aux fondements de l'ordre constitutionnel de la Fédération de Russie* ».

²⁷⁶ CC FR, arrêt du 17 novembre 1998, n° 26-II *relatif au contrôle de constitutionnalité de certaines dispositions de la loi du 21 juin 1995 relative aux élections des députés de la Douma d'État de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie*, § 3.

²⁷⁷ L'article 55 de la Constitution russe consacre en effet les raisons de limitation de la portée de certains droits fondamentaux constitutionnellement garantis ; son alinéa 3 dispose notamment que « *Les droits et libertés de l'homme et du citoyen ne peuvent être limités par la loi fédérale que dans la mesure nécessaire pour protéger les fondements*

constitutionnel »²⁷⁸ en raison des particularités historiques et géographiques de la Fédération de Russie. Ainsi, selon la Cour, un découpage électoral fondé strictement sur la norme moyenne de la représentation écarterait plusieurs sujets de la Fédération de la représentation de la chambre basse en raison de distorsions importantes²⁷⁹ de la population du pays.

136. Une telle nécessité d'élargir la portée du principe du fédéralisme en ce qui concerne le découpage des circonscriptions législatives (§1), si bien qu'elle puisse être fondée au regard de l'interprétation de la Constitution retenue par la Cour, paraît cependant critiquable (§2).

§ 2. Une conciliation critiquable avec le principe du fédéralisme

137. Parmi les motifs de la Cour, il paraît toutefois que la méthode la plus puissante dans l'arrêt n° 26-II est celle du droit comparé, bien que mobilisée sans référence explicite aux pays visés : les juges de Saint-Petersbourg emploient les références à « *l'expérience des États fédéraux contemporains* » ou à « *l'expérience de plusieurs pays* »²⁸⁰. Mais plus encore, à titre confortatif, la Cour aligne son standard sur celui des conventions internationales en la matière. Elle souligne notamment qu'il découle des articles 12 et 25 du PIDCP « [qu']*en vue de la sauvegarde de l'unité de l'État fédéral, le principe d'égalité devant le suffrage peut être limité par la loi de la sorte que soit garantie la représentation des sujets de la Fédération de Russie peu peuplés et, partant, le caractère représentatif et légitime du Parlement* ». En outre, une telle interprétation restreignant de manière substantielle le principe d'égalité devant le suffrage n'est pas contraire à la position de la Cour EDH en la matière.

138. Cependant, l'importance de l'argument du droit comparé dans son raisonnement constitue une faiblesse majeure de la motivation. D'une part, la référence implicite aux États-Unis paraît être difficilement admissible dès lors que la Constitution américaine attribue explicitement aux deux chambres la vocation de représenter, bien que de manière différente, les États fédérés²⁸¹. Or, la Constitution russe n'indique pas une telle fonction en ce qui concerne la chambre basse. Seule la mention du mode de composition du Conseil de la Fédération est constitutionnalisée,

de l'ordre constitutionnel, de la moralité, de la santé, des droits et des intérêts légaux d'autrui, la garantie de la défense et de la sécurité de l'État ».

²⁷⁸ CC FR, arrêt du 17 novembre 1998, n° 26-II *relatif au contrôle de constitutionnalité de certaines dispositions de la loi du 21 juin 1995 relative aux élections des députés de la Douma d'État de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie*, § 3.

²⁷⁹ Au moment de la contestation de ladite loi, l'importance des distorsions à l'échelle nationale était considérable, de 5700% à 6200% : v. Ibidem, Opinion séparée du juge Vedyornikov.

²⁸⁰ Ibidem, §3.

²⁸¹ KOL'YUSHIN (E.I.), *op.cit.*, note 87, p. 181-203.

faisant référence à la représentation des sujets de la Fédération de Russie dans l'article 95. De plus, la différence fonctionnelle entre les deux chambres, établie par le Titre V de la Constitution de 1993, permet de considérer l'interprétation des requérants, selon laquelle seul le Conseil de la Fédération serait susceptible de représenter les sujets de la Fédération, tandis que la Douma d'État représente le peuple multinational, comme fondée²⁸².

139. D'autre part, selon la jurisprudence de la Commission EDH du 8 décembre 1981 « *X c./ Islande* »²⁸³, citée dans l'arrêt de la Cour constitutionnelle, l'article 3 du Protocole n° 1 à la Convention EDH n'implique pas l'égalité de la force électorale. Sa citation ne peut donc être qu'un argument confortatif dans la motivation relative à une question de constitutionnalité et non pas de conventionnalité.

140. La critique de l'argumentation de la Cour a été exposée de manière exhaustive dans l'opinion séparée du juge Vedyornikov. Son dissentiment était surtout fondé sur les conséquences induites de l'application du système envisagé. En effet, les distorsions dans le nombre d'électeurs entre les sujets de la Fédération et le fait que seuls 225 mandats sont susceptibles d'être répartis pour l'élection au scrutin majoritaire, génèrent des disproportions exorbitantes. Il existe au moins 24 sujets de la Fédération dont le nombre d'électeurs est inférieur à la norme moyenne de représentation, au moins sept entre eux ayant cinq fois moins d'électeurs inscrits par rapport à cette moyenne. En raison du nombre limité de sièges à répartir, de nombreux sujets de la Fédération n'auraient pu bénéficier d'un siège supplémentaire. À titre d'exemple, le juge Vedyornikov évoque que « *le nombre d'électeurs inscrits en district autonome d'Évenkie est de 12 364, tandis qu'en région de Tomsk ce nombre est de 709944. Un calcul simple montre que le poids d'une voix d'un électeur de la région de Tomsk est 57 fois inférieur à celui d'un électeur du district autonome d'Évenkie* »²⁸⁴. De fait de la dérogation admise par la Cour, le principe d'égalité devant le suffrage connaît une limitation substantielle à son applicabilité telle qu'elle est susceptible de déboucher sur sa neutralisation. Par conséquent, selon le juge Vedyornikov, le principe d'égalité entre les sujets de la Fédération se trouve aussi atteint par « *l'inégalité [des citoyens des différents sujets de la Fédération] dans la jouissance des droits et libertés de l'homme et du citoyen dans le domaine politique le plus important qu'est le droit des élections* »²⁸⁵.

²⁸² Ibidem, p. 189.

²⁸³ Réaffirmée par la Cour EDH dans CEDH, 4 avril 2006, n° 44081/02, *Bompard c./ France*.

²⁸⁴ Opinion séparée du juge Vedyornikov.

²⁸⁵ Ibidem.

141. En somme, les écarts dans le nombre d'électeurs inscrits entre les différents sujets de la Fédération sont de telle ampleur à l'échelle fédérale que le caractère effectif du principe d'égalité devant le suffrage à ce niveau peut être remis en question. L'ambiguïté de la conciliation opérée consiste en ce que même si cette dernière paraît nécessaire et cohérente au regard de l'organisation fédérale, elle aboutit à une impasse constitutionnelle s'agissant de l'effectivité du principe d'égalité devant le suffrage. À cet effet, certains auteurs dénoncent la raison politique officieuse d'une telle dérogation. Ainsi, la majorité de la population dans les entités fédérées peu peuplées appartient à des minorités ethniques qui seraient plus favorables au parti au pouvoir qu'à l'opposition et seraient partant plus enclins à confirmer le renouvellement des mandats de la majorité sortante²⁸⁶.

142. En plus de la réinterprétation du principe d'égalité devant le suffrage en vue de sa conciliation avec d'autres principes constitutionnels, notamment ceux de représentation des entités territoriales (Chapitre I), ce premier est limité de manière constante par des impératifs d'intérêt général spécifiquement encadrés par la loi ou par la jurisprudence et appréciés au cas par cas (Chapitre II).

Chapitre II. Des dérogations multiples en raison d'impératifs d'intérêt général

143. *Prima facie*, une proportion importante des dérogations admises par rapport à la règle démographique implique la validité de certaines disproportions dans la représentation. Pourtant, l'équilibre arithmétique ne suffit pas lui seul à garantir une égalité véritable. En effet, son application non conditionnée par d'autres contraintes ne peut guère prévenir le découpage partisan, comme en témoigne l'expérience américaine²⁸⁷. De ce fait, des aménagements plus ou moins contraignants sont souvent prévus afin de « *réduire les anomalies les plus criantes* »²⁸⁸. À la différence des aménagements découlant directement d'autres dispositions constitutionnelles, ces dérogations répondent à des « *motifs d'intérêt général* »²⁸⁹ visés par le législateur. Elles peuvent tant tendre vers une rectitude géographique des circonscriptions électorales (Section I) qu'assurer une discrimination positive, bien qu'encadrée, des minorités ethniques (Section II).

²⁸⁶ CHERENEV (A.A.), *op. cit.*, note 42, p. 126-133.

²⁸⁷ Pour une illustration parlante des circonscriptions électorales conformes à la règle d'équilibre démographiques mais n'en paraissant pas moins problématiques, v. les cartes électorales dans USA Gerrymandering Gallery, *op. cit.*, note 33.

²⁸⁸ ROUX (A.) « Les juges constitutionnel et administratif et le principe d'égalité devant le suffrage » in *Au carrefour des droits. Mélanges en l'honneur de Louis Dubouis*, Paris, Dalloz, 2002, p. 147-158.

²⁸⁹ Expression utilisée par le Conseil constitutionnel depuis la décision n° 85-196 DC ; en ce qui concerne le juge constitutionnel russe, des formules moins lapidaires comme les « *particularités de l'organisation territoriale et de la répartition de la population* » ou les « *mesures nécessaires* » (décision n° 26-II) sont employées.

Section 1. Les considérations géographiques obligatoirement appliquées

144. De manière variablement contraignante, les critères géographiques, à savoir le respect des limites administratives et la règle de la continuité territoriale des circonscriptions électorales sont compris dans la grille de contrôle du principe d'égalité devant le suffrage. Ces critères peuvent soit être consacrés par le juge comme conditions de constitutionnalité ou de légalité d'un découpage, comme c'est le cas en France, soit se manifester dans une loi électorale, comme c'est le cas de la loi n° 67-Φ3 en Russie. Il mérite pourtant d'être observé que, en France, ces exigences prétoriennes ont tendance à être réintégrées dans les lois encadrant les découpages électoraux. Il en est ainsi du cas des lois d'habilitation pour les circonscriptions législatives²⁹⁰ et de l'article L. 3113-2 du Code général des collectivités territoriales (CGCT)²⁹¹ pour les cantons.

145. Bien que l'exigence de respect des limites administratives a une portée différente en France et en Russie (§1), celle de la continuité territoriale est la condition de validité des découpages électoraux communément admise (§2).

§ 1. Le respect différemment apprécié des limites administratives

146. Dans les pays comme l'Allemagne, l'Autriche ou la Belgique²⁹², ainsi qu'aux élections régionales, sénatoriales et municipales²⁹³ françaises, les circonscriptions électorales sont créées à la base des entités administratives et ne nécessitent que la répartition des sièges. À l'inverse, il est procédé à la délimitation des circonscriptions électorales à l'occasion de toutes les élections au scrutin majoritaire en Russie et des élections législatives, cantonales et municipales aux villes de Paris, de Lyon et de Marseille en France. Malgré leur indépendance, une certaine concordance des circonscriptions électorales avec les divisions administratives préexistantes peut être exigé. La vocation d'une nécessaire superposition n'est pas de compliquer la tâche du découpeur, déjà laborieuse et délicate, mais de proposer des critères plus objectifs et plus facilement justiciables que ceux de l'équilibre politique, afin d'empêcher des découpages abusifs. Pourtant, une différence entre deux pays analysés en matière de l'appréciation de ce critère.

²⁹⁰ Loi n° 86-825 du 11 juillet 1986 *relative à l'élection des députés et autorisant le gouvernement à délimiter par ordonnance les circonscriptions électorales* ; loi n° 2009-39 du 13 janvier 2009 *relative à la commission prévue à l'article 25 de la Constitution et à l'élection des députés*.

²⁹¹ Tel qu'issu de la loi n° 2013-403 du 17 mai 2013 *relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral*.

²⁹² Rapport sur la délimitation des circonscriptions et la répartition des sièges, *op. cit.*, note 8, p. 8.

²⁹³ À l'exception de la pratique de sectionnement des villes de Paris, Lyon et Marseille.

147. En France, cette exigence est un impératif d'intérêt général qui s'impose au législateur et à l'Administration. En premier lieu, la règle la plus évidente mais rappelée seulement tacitement par le juge constitutionnel est celle du respect du cadre départemental. Le Conseil constitutionnel évoque ainsi les « *règles qui président à la délimitation des circonscriptions à l'intérieur d'un même département* »²⁹⁴, l'obligation implicite²⁹⁵ étant que chaque département élise au moins un député. En ce qui concerne les élections cantonales puis départementales, jadis cantonales, il s'agit d'une évidence qui s'impose au juge administratif. De ce fait, c'est à l'intérieur de chaque département que sont appréciés les inégalités de représentation et sont calculées la norme moyenne de représentation pour les circonscriptions législatives²⁹⁶, la moyenne départementale pour les cantons, ainsi que les écarts admissibles entre les cantons les plus peuplés et les moins peuplés²⁹⁷.

148. Face à cette exigence de respect du cadre départemental, la question de nombre minimum de députés par département doit être posée. En effet, antérieurement au dernier découpage de 2010, le législateur réservait, depuis 1875²⁹⁸, une représentation d'au moins deux députés à chaque département. Cette règle à valeur législative, en surreprésentant les départements peu peuplés, conduisait en effet à des inégalités assez significatives. En 1986, les écarts entre circonscriptions dans les départements de la Lozère et de la Creuse pouvaient atteindre 350%²⁹⁹. Pourtant, malgré « *les inégalités de représentation qui en résultent* »³⁰⁰, le Haut Conseil valida cette dérogation n'ayant pourtant « *aucun fondement textuel ou jurisprudentiel* »³⁰¹. Cela fut justifié par le fait que le nombre des départements qui en profitèrent fut restreint, ainsi que par le fait qu'il est légitime pour le législateur de tendre « [d']assurer un lien étroit entre l'élu d'une circonscriptions et les électeurs »³⁰². Il convient de noter que l'admission du caractère fondé de ce dernier argument est peu compatible avec la théorie de la souveraineté nationale, de mandat représentatif et du suffrage-fonction.

²⁹⁴ Nous soulignons. CC, décision n° 86-208 DC des 1 et 2 juillet 1986, *Loi relative à l'élection des députés et autorisant le Gouvernement à délimiter par ordonnance des circonscriptions électorales*, cons. 22.

²⁹⁵ EHRHARD (T.), *Le découpage électoral sous la V^{ème} République : intérêts parlementaires, logiques partisans*, op. cit., note 6, p. 129.

²⁹⁶ Loi n° 2009-39 du 13 janvier 2009 relative à la commission prévue à l'article 25 de la Constitution et à l'élection des députés, article 2 – II – 1°.

²⁹⁷ Critères établis depuis CE, Ass., 13 décembre 1991, *Département du Loir-et-Cher*.

²⁹⁸ Loi organique du 30 novembre 1875 sur l'élection des députés, article 14 : « *Chaque arrondissement administratif [i.e. moitié du département] nommera un député* ». Il est intéressant de noter que, en 1922, le département du Territoire du Belfort fut créé, ne constituant qu'un seul arrondissement mais élisant pourtant deux députés depuis sa création et jusqu'aujourd'hui.

²⁹⁹ Cela a été pourtant très inférieur aux écarts précédents, allant de 1 à 10. V. TURPIN (D.), op. cit., note 52, p. 39.

³⁰⁰ CC, décision n° 86-208 DC des 1 et 2 juillet 1986, *Loi relative à l'élection des députés et autorisant le Gouvernement à délimiter par ordonnance des circonscriptions électorales*, cons. 22.

³⁰¹ EHRHARD (T.), *Le découpage électoral sous la V^{ème} République : intérêts parlementaires, logiques partisans*, op. cit., note 6, p. 125.

³⁰² CC, décision n° 86-208 DC des 1 et 2 juillet 1986, *Loi relative à l'élection des députés et autorisant le Gouvernement à délimiter par ordonnance des circonscriptions électorales*, cons. 22.

149. Cependant, cette « *règle traditionnelle* » n'est pas un accessoire constitutionnel de l'obligation de respecter le cadre départemental. En 2009³⁰³, l'augmentation significative de la population a conduit le Conseil constitutionnel à censurer sa reprise dans la loi d'habilitation. Il ne s'agit plus ainsi d'un impératif d'intérêt général « *eu égard à l'importante modification de ces circonstances de droit et de fait* »³⁰⁴. La règle d'équilibre démographique paraît ainsi être renforcée par le biais de l'éviction d'un impératif justifiant la dérogation par rapport à celle-ci³⁰⁵.

150. Il convient d'aller même plus loin en interrogeant la représentation minimale de chaque département par un député. Cette question peut en effet être posée au regard des évolutions démographiques postérieures à la délimitation. Mais plus encore, elle gagne en pertinence face à l'éventualité d'un passage au scrutin mixte sans compensation telle qu'annoncée par le Président de la République E. Macron lors de sa campagne électorale³⁰⁶. En effet, cette « *dose de proportionnelle* », nécessitant un redécoupage, réduirait inévitablement le nombre de sièges à repartir entre les départements au profit du scrutin de liste³⁰⁷. Elle serait ainsi susceptible de créer une contradiction entre le principe d'égalité devant le suffrage et le cadre départemental, de la même nature, *mutatis mutandis*, que celle entre l'égalité électorale et le principe d'égalité des sujets de la Fédération en Russie.

151. De manière plus explicite encore, les lois d'habilitation, reprises par la jurisprudence constitutionnelle, exigent le respect des limites cantonales³⁰⁸ par les circonscriptions législatives et, depuis la loi du 13 janvier 2009, des limites communales pour toute commune dont la population est inférieure à 5 000 habitants³⁰⁹. Cette condition à la validité d'une délimitation, a été reprise de la jurisprudence administrative relative au redécoupage des cantons. Ainsi, en 1977³¹⁰, le Conseil d'État consacra « *le principe de division du territoire* » qui implique que « *les limites extérieures de chaque catégorie de circonscriptions* »³¹¹ coïncident entre elles et qu'il ne saurait

³⁰³ CC, décision n° 2008-573 DC du 8 janvier 2009, *Loi relative à la commission prévue à l'article 25 de la Constitution et à l'élection des députés*, cons. 23.

³⁰⁴ Ibidem.

³⁰⁵ V. *infra*, paragraphe 268.

³⁰⁶ Discours du Président de la République devant le Parlement réuni en Congrès, elysee.fr, 3 juillet 2017 [Source en ligne]. URL : <http://www.elysee.fr/declarations/article/discours-du-president-de-la-republique-devant-le-parlement-reuni-en-congres/> (consulté le 24 mai 2018).

³⁰⁷ Question abordée notamment dans le débat entre EHRHARD (T.), MARTIN (P.), RAMBAUD (R.), *op. cit.*, note 41, p. 381-403.

³⁰⁸ Loi n° 86-825 du 11 juillet 1986 *relative à l'élection des députés et autorisant le gouvernement à délimiter par ordonnance les circonscriptions électorales*, article 5.

³⁰⁹ Loi n° 2009-39 du 13 janvier 2009 *relative à la commission prévue à l'article 25 de la Constitution et à l'élection des députés*, article 2 – II – 1°.

³¹⁰ CE, Ass., 18 novembre 1977, n° 01967, *Commune de Fontenay-sous-Bois et a.*

³¹¹ Ibidem : il s'agit des départements, arrondissements, cantons et communes. L'exigence de respect des limites des arrondissements du département est pourtant susceptible de devenir caduque, dès lors que la réforme des élections départementales de 2013 mettait fin au renouvellement par moitié des conseils généraux, comme il a été souligné par

être dérogé à cette règle que pour des motifs d'intérêt général et à la condition qu'aucune disposition législative régissant l'organisation administrative n'y fasse obstacle »³¹². En d'autres termes, les limites cantonales devaient être comprises dans les arrondissements, circonscriptions législatives, ainsi que dans les grandes communes.

152. La reprise de cette règle pour le découpage des circonscriptions législatives encadre de manière exhaustive les dérogations possibles. Il s'agit des grandes communes dont la population est supérieure à 5 000 habitants en ce qui concerne le respect des limites communales, et, en ce qui concerne le respect des limites cantonales, il s'agit des cantons affectés par l'enclavement, les villes de Paris, Lyon et Marseille et les cantons dont la population est supérieure à 40 000 habitants³¹³. En ce qui concerne les redécoupages des cantons, alors que le Conseil d'État se montre plus exigeant, l'article L. 3113-2 CGCT n'exige que le respect des limites communales pour les communes dont la population est inférieure à 3 500 habitants.

153. Une « *limite à la limite* »³¹⁴ du principe d'égalité devant le suffrage est alors introduite, étant encadrée de manière précise par la loi. De surplus, le Conseil constitutionnel insiste sur son encadrement par le biais des réserves d'interprétation qui sont de nature ambiguë. En 1986, il subordonna la dispense du respect des limites administratives à des exigences de prise en compte des « *réalités naturelles que constituent certains ensembles géographiques* » et des « *solidarités qui les unissent* »³¹⁵, imprécises quant à leur contenu. Il est possible d'en déduire implicitement l'exigence d'une rectitude des circonscriptions électorales, même faute d'application concrète des réserves en question. Lors de dernier redécoupage, le Conseil constitutionnel abandonna ces références pour subordonner les exceptions faites aux « *cas exceptionnels et dûment justifiés* », ne pouvant intervenir que « *dans une mesure limitée* », appuyés « *sur des impératifs précis d'intérêt général* » et dont la mise en œuvre sera « *strictement*

l'avis du Conseil d'État sur le projet de loi sur les élections départementales en binôme (no 387.141 du 22 novembre 2012), cité aussi par : GUIOT (F.-V.), *op. cit.*, note 184, p. 13.

³¹² Ibidem. *A contrario*, d'autres limites des entités administratives ou des circonscriptions électorales ne s'imposent pas au gouvernement procédant au redécoupage cantonal : ainsi, aucun texte ni aucun principe n'imposent au Premier ministre de prévoir que les limites des cantons coïncident avec les limites des circonscriptions législatives, les périmètres des EPCI ou les limites des « *bassins de vie* » tels que définis par l'INSEE : CE, 21 mai 2014, n° 376166, *Département de la Seine-et-Marne*.

³¹³ Loi n° 2009-39 du 13 janvier 2009 relative à la commission prévue à l'article 25 de la Constitution et à l'élection des députés, article 2 – II – 1°.

³¹⁴ GERVIER (P.) « La limitation des droits fondamentaux constitutionnels par l'ordre public », Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel, vol. 45, n° 4, 2014, pp. 105-112.

³¹⁵ CC, décision n° 86-208 DC des 1 et 2 juillet 1986, *Loi relative à l'élection des députés et autorisant le Gouvernement à délimiter par ordonnance des circonscriptions électorales*, cons. 23.

proportionnée au but poursuivi »³¹⁶. Ainsi, un cadre assez dense peut être constaté, tendant à empêcher une quelconque lacune susceptible d'être utilisée au profit d'un découpage partisan.

154. Or, en Russie, le choix a été fait de ne pas tenir compte des limites administratives existantes, et ce à l'issue d'une contradiction apparente contenue dans la loi fédérale. Ainsi, d'une part, n° 67-Φ3 et n° 20-Φ3 disposent qu' « *il est tenu compte des entités municipales et administratives* »³¹⁷ ou qu' « *il est tenu compte des divisions administratives et territoriales du sujet de la Fédération de Russie, des territoires des entités municipales* »³¹⁸. D'autre part, ces mêmes lois dans les articles relatifs à la délimitation des circonscriptions électorales disposent que « *si l'application des dispositions du premier alinéa de présent paragraphe entraîne la création d'une circonscription électorale comprenant les parties des territoires de plusieurs entités municipales ou les territoires de plusieurs entités municipales et une partie du territoire d'une autre entité municipale [...] une telle circonscription peut être créée avec l'écart maximum admissible de 20%* »³¹⁹ ou encore que « *si une circonscription uninominale comprend une partie d'une entité municipale ou administrative...* »³²⁰. Cette contradiction ayant été à maintes reprises évoquée par la doctrine³²¹, aucune interprétation conciliatrice n'a pas été avancée par la Cour constitutionnelle. En 1998, la Cour n'a pas inclus l'exigence du respect des limites administratives dans la liste des dérogations admissibles au principe d'égalité devant le suffrage³²².

155. Il n'en reste pas moins que les requêtes des électeurs se fondent assez souvent sur le grief de non-respect des limites administratives fondé sur les articles précités. Cependant, les juges de droit commun y répondent en se fondant sur des dispositions contradictoires. Ainsi, la possibilité de ne pas respecter les limites des entités administratives est reconnue dès lors que « *la loi électorale en vigueur ne prévoit pas de possibilité de représentation de chaque entité municipale* »³²³ dans une assemblée régionale.

³¹⁶ CC, décision n° 2008-573 DC du 8 janvier 2009, *Loi relative à la commission prévue à l'article 25 de la Constitution et à l'élection des députés*, cons. 26.

³¹⁷ Loi fédérale n° 20-Φ3 du 22 février 2014 relative à l'élection des députés de la Douma d'État de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie, article 12 § 8.

³¹⁸ Loi fédérale du 12 juin 2002 n°67-Φ3 relative aux garanties essentielles des droits électoraux et de droit de participation au référendum des citoyens de la Fédération de Russie, article 18 § 5.

³¹⁹ Nous soulignons. Ibidem, § 4, a). Il mérite d'être noté que la disposition précitée date de 2005 ; auparavant, aucune éventualité de la scission des entités administratives n'a été envisagée dans la loi précitée.

³²⁰ Loi fédérale n° 20-Φ3 du 22 février 2014 relative à l'élection des députés de la Douma d'État de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie, article 12 § 10.

³²¹ CHERENEV (A.A.), *op. cit.*, note 42, p. 96.

³²² CC FR, arrêt du 17 novembre 1998, n° 26-II *relatif au contrôle de constitutionnalité de certaines dispositions de la loi du 21 juin 1995 relative aux élections des députés de la Douma d'État de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie*, § 3.

³²³ CS FR, chambre des affaires civiles, arrêt du 8 juin 2005, n° 93-Γ05-4 ; v. de même : CS FR, chambre des affaires civiles, arrêt du 19 mai 2005, n° 95-Γ05-9.

156. Or, le grief fondé sur le paragraphe 5 de l'article 18 de la loi électorale fédérale n° 67-Φ3 n'a été rejeté de manière motivée qu'une seule fois par la Cour de district de Bagrationovsk de la région de Kaliningrad dans les décisions du 26 et 28 août 2008³²⁴. Cet énoncé a été interprété notamment à l'aune d'un litige mettant en cause l'absence de rattachement de certaines parties faisant antérieurement partie de la collectivité à une circonscription électorale en vue de la participation aux élections municipales. Ainsi, sa portée, selon une décision singulière mais exceptionnelle, recouvrirait le fait que le découpeur ne peut pas légalement exclure une partie du territoire de l'entité concernée par l'élection et/ou y rajouter une partie de l'autre entité qui n'est pas concernée par l'élection. Pourtant, une absence de la jurisprudence cohérente en la matière perdure.

157. En somme, la réglementation des découpages électoraux en Russie n'implique pas le respect des limites administratives et ne possède donc pas d'un tel outil efficace de prévention des découpages électoraux partisans. Cela a pour conséquence une banalisation du recours à la technique de « *noyade* » lors de la délimitation des circonscriptions législatives, de la sorte que le vote des zones rurales, réputées d'être favorables à la majorité au pouvoir, neutralise celui des zones urbaines qui ont tendance à voter pour l'opposition³²⁵. En France, la conception de l'impératif de respect des limites administratives est plus susceptible à favoriser l'équilibre politique des circonscriptions électorales.

158. Ladite divergence d'approches en ce qui concerne le respect des limites administratives (§1) s'efface en ce qui concerne la règle de la continuité territoriale commune à deux réglementations en question (§2).

§ 2. Le contrôle communément exercé du respect de la règle de continuité territoriale

159. En ce qui concerne l'exigence de la continuité territoriale des circonscriptions électorales, une concordance des législations russe et française s'observe. Ainsi, la loi d'habilitation française du 13 janvier 2009 énonce que « *sauf exception justifiée par des raisons géographiques ou démographiques, les circonscriptions sont constituées par un territoire continu* »³²⁶. La loi électorale fédérale n° 67-Φ3 le dit aussi clairement : « *la formation d'une*

³²⁴ Cour de district de Bagrationovsk de la région de Kaliningrad, décisions du 26 et 28 août 2008, aff. no 2-569/08, 2-578/08, 2-577/08.

³²⁵ Sur les techniques de « *noyade* » dans les régions d'Irkoutsk, de Tchita et de Krasnoïarsk, v. CHERENEV (A.A.), *op. cit.*, note 42, p. 126-133.

³²⁶ Loi n° 2009-39 du 13 janvier 2009 relative à la commission prévue à l'article 25 de la Constitution et à l'élection des députés, article 2 – II – 1°. Auparavant, dans la loi n° 86-825 du 11 juillet 1986 précitée l'exception des «

circonscription électorale ne peut se faire de plusieurs territoires détachées l'une par rapport à l'autre, sauf l'exception de l'enclavement »³²⁷. À cette approche communément admise répond une reprise de cette exigence par les juges constitutionnels dans l'énoncé des grilles de contrôle du principe d'égalité devant le suffrage³²⁸.

160. En France, le problème de discontinuité territoriale semble être le grief le moins invoqué contre un découpage électoral, et ce alors même que, sous la III^{ème} République, il constituait un motif d'annulation des délimitations des limites cantonales³²⁹. Cette règle transparaît dans l'énoncé du principe d'égalité devant le suffrage du Conseil constitutionnel, mais elle ne fait guère l'objet d'applications spécifiques. Il faut cependant être observé que le juge constitutionnel veille de manière rigoureuse à ce que les exceptions à la règle de continuité territoriale ne soient trop importantes ou imprécises pour permettre des délimitations arbitraires. Ainsi, dans la décision du 16 mai 2013³³⁰ relative à l'élection des conseillers départementaux, la Haute instance censura les dérogations par rapport à la continuité territoriale « *d'ordre topographique, comme l'insularité, le relief, l'hydrographie ; d'ordre démographique, comme la répartition de la population sur le territoire départemental ; d'équilibre d'aménagement du territoire, comme l'enclavement, la superficie, le nombre de communes par canton* »³³¹. Selon celle-ci, « *si le législateur peut tenir compte de considérations géographiques, au nombre desquelles figurent l'insularité, le relief, l'enclavement ou la superficie* »³³², la liste trop importante des dérogations, serait susceptible de permettre une discontinuité territoriale abusive de certaines délimitations. Un encadrement juridictionnel très poussé de l'application de cette règle, tant pour les élections législatives que départementales, explique le faible nombre de contentieux en la matière.

Enfin, en ce qui concerne le redécoupage cantonal, une interprétation restrictive de la règle de continuité territoriale comme n'impliquant pas la rectitude des circonscriptions, a été posée par le Conseil d'État³³³.

départements dont le territoire comporte des parties insulaires ou enclavées » a été visée. Cette dernière paraît être plus précise que la formule actuelle.

³²⁷ Loi fédérale du 12 juin 2002 n°67-Φ3 relative aux garanties essentielles des droits électoraux et de droit de participation au référendum des citoyens de la Fédération de Russie, article 18 § 4 c).

³²⁸ V. la décision n° 86-218 DC : « *sauf impossibilité d'ordre géographique, les circonscriptions sont constituées par un territoire continu* » (cons. 8) ; l'arrêt de la CC FR du 17 novembre 1998, n° 26-II : « *la circonscription électorale doit être comprise d'un territoire continu : la formation d'une circonscription électorale ne peut se faire de plusieurs territoires détachés l'une par rapport à l'autre* ».

³²⁹ V. *supra*, paragraphe 31.

³³⁰ CC, décision n° 2013-667 DC du 16 mai 2013, *Loi relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires et modifiant le calendrier électoral*.

³³¹ Ibidem, cons. 42.

³³² Ibidem.

³³³ CE, 21 mai 2014, n° 376166, *Département de la Seine-et-Marne*, à propos de canton de Saint-Fargeau-Ponthierry, v. Carte des nouveaux cantons de Seine-et-Marne avec communes [Source en ligne]. URL : <https://france.comersis.com/carte-cantons-communes.php?dpt=77> (consulté le 30 avril 2018).

161. Cependant, si en France « *l'impossibilité d'ordre géographique* »³³⁴ est un obstacle à la continuité territoriale, tel n'est pas le cas en Russie où la continuité territoriale fait objet d'un contentieux électoral « nourri » et est appréciée de manière très souple. Ainsi, pour la Cour suprême russe, de même que pour le Conseil d'État, la règle de la continuité territoriale ne fait pas obstacle à ce que les circonscriptions électorales soient délimitées sans rectitude graphique – pour satisfaire à l'exigence légale, il suffit ainsi de prouver une moindre continuité, même si la majorité du territoire est discontinu³³⁵. De même a été validé un découpage en vue des élections régionales faisant apparaître plusieurs circonscriptions bornées par les grandes rivières Volga et Samara, ces dernières constituant en effet une frontière aquatique difficilement franchissable. Pour la Cour de la région de Samara, le principe de continuité territoriale ne s'y oppose pas au motif que « *le législateur ne fixe pas de critère de découpage électoral lié au caractère développé ou non de transports publics ou à l'existence d'un itinéraire rapide entre les localités comprises dans la circonscription* »³³⁶. La seule occurrence de violation du principe de continuité territoriale concernerait le cas où une autre circonscription diviserait le territoire de la circonscription en question³³⁷.

162. En somme, la consécration formelle des critères de limites administratives et de continuité territoriale, bien qu'énoncée de façon concordante dans la loi électorale dans les cas analysés, peut recevoir des interprétations divergentes. Si, en France, les règles en question reçoivent un encadrement très poussé par les juges constitutionnel et administratif, la tendance inverse d'assouplissement desdites exigences peut être observée en Russie.

163. À côté de règles de nature géographique appliquées de manière constante à chaque découpage électoral (Section I), les questions de discriminations positives de certaines minorités ethniques doivent être analysées (Section II).

Section 2. Une représentation distincte des minorités timidement reconnue

164. La question de savoir si certains groupes ethniques habitant le pays doivent bénéficier d'une représentation spécifique au sein d'une assemblée législative ou délibérante témoigne de l'actualité du débat entre les conceptions universaliste et communautariste de la citoyenneté. Les

³³⁴ CC, décision n° 86-218 DC du 18 novembre 1986, *Loi relative à la délimitation des circonscriptions pour l'élection des députés*, cons. 8.

³³⁵ CS FR, chambre des affaires administratives, ordonnance d'appel du 20 juillet 2016, n° 3-A11F16-2.

³³⁶ Cour de la région de Samara, décision du 22 avril 2016, n° 3a-325/2016.

³³⁷ Sauf le cas d'enclavement de la collectivité concernée par une élection. Cour suprême de la région d'Oudmourtie, décision du 20 septembre 2007, n° 3-33/2007.

partisans de la première conçoivent le citoyen comme une catégorie abstraite, interchangeable, chargée d'exprimer son opinion politique indépendamment de l'appartenance à un groupe avec des traits identitaires distinctifs. Or, les communautaristes perçoivent essentiellement le citoyen à travers son identité et le groupe dont il fait partie et, partant, insistent sur la nécessité de la représentation distincte de certaines communautés³³⁸. Ce débat fait état des enjeux d'une double représentation, à la fois générale et spécifique à certains groupes, ainsi que d'une hiérarchisation éventuelle entre la communauté générale et ses composantes distinctes.

165. Les politiques de discrimination positive³³⁹ en faveur de certaines minorités peuvent ainsi être justifiées³⁴⁰. La Commission de Venise, dans ses lignes directrices, encourage la représentation spécifique des minorités ethniques : « *Ainsi, il devrait être interdit de répartir une minorité géographiquement concentrée sur plusieurs circonscriptions de manière à qu'elle constitue une minorité des électeurs dans chacune de ces circonscriptions. Les circonscriptions électorales peuvent être délimitées d'une manière qui garantisse la représentation de minorités concentrées* »³⁴¹.

166. Si les juridictions des deux pays analysés refusent de reconnaître légitime le but de représentation spéciale de certaines communautés en général (§1), une reconnaissance limitée de l'impératif de représentation des peuples autochtones peut être accordée (§2).

§ 1. Une inopérance de principe du moyen de représentation des minorités ethniques

167. Les constitutions russe et française contiennent des dispositifs de prohibition de la discrimination, rattachés à la consécration du principe d'égalité : l'article 1 de la Constitution de 1958 ainsi qu'article 19 § 2 de la Constitution de 1993 prohibent explicitement les discriminations en raison de la race, de l'origine ou de l'appartenance ethnique. Cependant, une opposition frontale d'approches s'observe. D'une part, le droit constitutionnel français reste fidèle à la conception

³³⁸ Citoyen, citoyenneté in PERRINEAU (P.), REYNIÉ (D.), *op. cit.*, note 4, p. 189-195.

³³⁹ Le terme « *discriminations positives* » désigne les mesures visant à instituer les inégalités de droit, à accorder un traitement préférentiel à certains groupes, en vue de rétablir une égalité de fait. Cela peut s'expliquer par la persistance de certaines pratiques sociales de racisme ou de sexisme, ainsi que par les inégalités économiques. V. de manière plus détaillée : MELIN-SOUCRAMANIEN (F.), *op. cit.*, note 59 ; v. aussi FATIN-ROUGE STEFANINI (M.) « Les « *discriminations positives* » en matière électorale aux États-Unis et en France », Cahiers du Conseil constitutionnel, n° 23, Dossier : La citoyenneté, février 2008.

³⁴⁰ Ainsi, au Canada, la commission de délimitation, autorité indépendante chargée de présenter le projet de découpage au Parlement, peut créer des circonscriptions permettant d'assurer la représentation des minorités autochtones. V. sur ce point ROUX (A.) « Le découpage des circonscriptions électorales. Aspects de droit comparé » *op. cit.*, note 177, p. 305-317.

³⁴¹ Rapport sur la délimitation des circonscriptions et la répartition des sièges, *op. cit.*, note 8, p. 5.

universaliste des citoyens³⁴², tant en ce qui concerne les discriminations au sens classique du terme, que les discriminations positives que le juge constitutionnel refuse systématiquement de valider³⁴³. D'autre part, en Russie, il est reconnu l'existence d'un peuple *multinational*. Les discriminations positives en fonction de l'origine ou de l'appartenance ethnique sont ainsi constitutionnelles dans la mesure où la loi fondamentale prévoit explicitement, dans son article 71 c), la possibilité de consacrer et de protéger les droits des « *minorités nationales* » par la loi fédérale, ainsi que les droits des « *peuples autochtones minoritaires* » dans son article 69. La portée de l'article 19 § 2 ne concerne ainsi que les discriminations « *négatives* ». La loi fédérale prévoit notamment la possibilité de prévoir des mesures incitatives en faveur des associations de « *l'autonomie nationale et culturelle* » notamment en ce qui concerne la promotion des langues des minorités³⁴⁴, de libre accès des représentants de ces associations au patrimoine culturel et à la tribune des parlements régionaux³⁴⁵.

168. Cependant, en matière de délimitations électorales, outre le cas marginal des peuples autochtones minoritaires, la représentation spécifique aux divers groupes ethniques ne doit pas guider le découpeur. En 2016, la Cour suprême rejeta notamment le grief tiré de l'absence de représentation spécifique du peuple Komi en raison d'un découpage qui partage le territoire habité par cette ethnie entre plusieurs circonscriptions³⁴⁶.

169. Une appréciation concordante s'observe en France pour les tentatives d'assurer une surreprésentation des groupes minoritaires. La première application du principe d'égalité devant le suffrage au découpage électoral concerne notamment la délimitation des circonscriptions

³⁴² Sur cette conception, v. *supra*, paragraphe 43.

³⁴³ V. notamment la décision du Conseil constitutionnel n° 82-146 DC du 18 novembre 1982 « *Quotas par sexe I* » où le juge constitutionnel censure d'office les quotas instaurés pour les candidates aux élections municipales (la loi prévoyait qu'il ne puisse y avoir plus de 75% candidats de même sexe aux élections municipales) au motif que « *la qualité de citoyen ouvre le droit de vote et l'éligibilité dans des conditions identiques à tous ceux qui n'en sont pas exclus pour une raison d'âge, d'incapacité ou de nationalité, ou pour une raison tendant à préserver la liberté de l'électeur ou l'indépendance de l'élu ; que ces principes de valeur constitutionnelle s'opposent à toute division par catégories des électeurs ou des éligibles ; qu'il en est ainsi pour tout suffrage politique, notamment pour l'élection des conseillers municipaux* » (cons. 7). Cette décision a notamment amené le constituant à réviser la loi fondamentale par la loi constitutionnelle du 8 janvier 1999 pour y inclure la référence à « *l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et à des fonctions électives* » (article 3). De même, et en ce qui concerne spécifiquement les discriminations selon l'origine, la mention du « *peuple corse, composante du peuple français* » a été censurée par la décision du Conseil n° 91-290 DC du 9 mai 1991, Loi portant statut de la collectivité territoriale de Corse, au motif que la Constitution « *ne connaît que le peuple français, composé de tous les citoyens français sans distinction d'origine, de race ou de religion* » (cons. 13).

³⁴⁴ *A contrario*, la promotion des langues régionales et minoritaires, telle que prévue par la Charte européenne des langues régionales et minoritaires, a été déclarée contraire à la Constitution et à son article 2 (« *la langue de la République est le français* ») par le Conseil constitutionnel dans la décision n° 99-412 DC du 15 juin 1999 ; par la suite, le traité a été abandonné. Il en était de même pour la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales du Conseil de l'Europe suite à l'avis négatif du Conseil d'État du 6 juillet 1995 (n° 357 466).

³⁴⁵ Loi fédérale du 17 juin 1996 n° 74-Φ3 *relative à l'autonomie nationale et culturelle*.

³⁴⁶ CS FR, chambre des affaires administratives, ordonnance d'appel du 2 septembre 2016, n° 44-AИГ16-24.

électorales en Nouvelle-Calédonie. Pour les élections au Congrès du territoire en 1985, le législateur a prévu une carte électorale qui contribuerait à surreprésenter la population mélanésienne par le biais de sous-représentation de la région Sud et de la ville de Nouméa, peuplée majoritairement par les Français d'origine métropolitaine. En l'occurrence, l'écart de représentation était de plus de 113%³⁴⁷. À cet effet, le Conseil constitutionnel n'a pas été aussi catégorique que dans la jurisprudence « *Quotas par sexe I* » précitée, ne fondant pas explicitement sa censure sur les discriminations en fonction d'origine. Le juge s'est en effet penché sur un écart manifestement excessif entre la population des circonscriptions afin de constater l'erreur manifeste d'appréciation du législateur³⁴⁸. La censure aurait pu intervenir aussi sur le fondement de la discrimination en raison de l'origine, mais, en l'espèce, le Conseil a été à même de censurer la disproportion en question sans recourir au contrôle strict. Il n'en reste pas moins que le Conseil pourrait accueillir cet argument de discrimination en fonction de l'origine, commandant un contrôle strict, dans les cas plus fondamentaux que celui de découpage électoral d'un territoire d'outre-mer.

170. De même, le juge administratif français agit de la manière similaire à son homologue russe, en refusant d'accueillir le moyen des « *nécessités de représentation de la Camargue* »³⁴⁹ invoqué par le gouvernement en défense de l'ancienne carte cantonale. Les délimitations annulées créaient en effet deux cantons dont la population était quatre et quatorze fois inférieure par rapport à la moyenne départementale.

171. Malgré l'inopérance de principe des moyens de représentation spécifique de certaines communautés dans le contentieux du principe d'égalité devant le suffrage (§1), certaines exceptions limitées existent, et ce notamment en ce qui concerne les peuples autochtones (§2).

§ 2. Une reconnaissance limitée de l'impératif de représentation des peuples autochtones

172. Le juge constitutionnel français, malgré la censure du découpage qui créerait une disproportion manifestement excessive entre des circonscriptions électorales, admet la possibilité pour le législateur de justifier « *dans une mesure limitée* »³⁵⁰, les écarts substantiels « *en tenant compte de tous éléments d'appréciation, notamment de la répartition géographique des*

³⁴⁷ MELIN-SOUCRAMANIEN (F.), *op. cit.*, note 59, p. 79-82.

³⁴⁸ CC, décision n° 85-196 DC du 8 août 1985, *Loi sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie*, cons. 16.

³⁴⁹ CE, 21 janvier 2004, n° 254645, *Mme B.*

³⁵⁰ *Ibidem.*

populations », et ce « dans le cadre de l'organisation particulière d'un territoire d'outre-mer »³⁵¹. Une telle appréciation explicite ne paraît pas être en parfait accord avec l'universalisme du Conseil affirmé dans la décision « *statut de Corse* »³⁵². En d'autres termes, cela reviendrait à dire que « le législateur peut établir son découpage en fondant son choix [...], subsidiairement, à partir des données ethniques »³⁵³ dans un territoire d'outre-mer. Une reconnaissance potentielle de la représentation spécifique des peuples autochtones des territoires d'outre-mer a été ainsi opérée.

173. Or, en Russie, une consécration des droits à la représentation spécifique des peuples autochtones minoritaires a été posée de manière explicite par la loi électorale fédérale n° 67-Φ3, dont § 4 b). Celle-ci dispose que, sur les territoires habités majoritairement par les peuples autochtones minoritaires, un écart admissible par rapport au principe d'égalité devant le suffrage de 40% peut être fixé. Une telle mesure, ayant pour but de remédier à un taux très bas de participation de ces minorités aux scrutins des assemblées représentatives ainsi que de favoriser la défense des intérêts spécifiquement liés à leur identité³⁵⁴, répond à l'objectif à valeur constitutionnelle de promouvoir les droits des peuples autochtones minoritaires. Cependant, le nombre des peuples autochtones minoritaires est restreint par leur liste exhaustive fixée par l'arrêté du Gouvernement de la Fédération de Russie du 24 mars 2000 n° 255, réactualisé la dernière fois en 2015. Il est pris en application de la loi fédérale du 30 avril 1999 n° 82-Φ3 *relative aux garanties des droits des peuples autochtones minoritaires*.

174. Il convient pourtant de noter que cette même loi du 30 avril 1999 fixe une dérogation pour la République du Daghestan, sujet de la Fédération de Russie pluriethnique qui connaît des tensions entre les différentes minorités nationales, aucun groupe ne constituant de majorité de la population. Ainsi, la loi fédérale habilite l'assemblée législative de la République du Daghestan – le Conseil d'État – d'établir, par un arrêté régional, sa propre liste des peuples autochtones minoritaires et les tracés des localités habitées par ceux-ci³⁵⁵. Or, conformément à la loi de la République du Daghestan du 1 novembre 2006 n° 51, le territoire d'habitation des peuples autochtones minoritaires s'étend sur tout le territoire de la République du Daghestan à toutes les ethnies y résidant, y compris les russes, étant compris dans cette catégorie.

³⁵¹ Ibidem, cons. 15.

³⁵² CC, décision n° 91-290 DC du 9 mai 1991, *Loi portant statut de la collectivité territoriale de Corse*.

³⁵³ MELIN-SOUCRAMANIEN (F.), *op. cit.*, note 59, p. 79.

³⁵⁴ PETROV (I.V.), *op. cit.*, note 135, p. 65. L'auteur observe cependant une inutilité pratique de la discrimination positive en question dès lors qu'elle n'est pas susceptible de permettre l'élection effective d'un représentant d'un peuple autochtone minoritaire, ni d'assurer l'adoption d'une législation préservant leurs intérêts spécifiques.

³⁵⁵ Ibidem, p. 66.

175. Une telle dérogation fait suite à la censure d'une pratique assez curieuse de découpage électoral afin d'assurer une « *cohésion sociale* »³⁵⁶ au sein de la région. Il s'agissait de procéder à un « *apartheid électoral* »³⁵⁷ et de distinguer entre les circonscriptions « *libres* » et « *nationales* ». Ces dernières ont en effet été délimitées conformément aux limites des territoires d'habitation des ethnies et, dans leur cadre, ne pouvaient se porter candidats que ceux appartenant à un groupe ethnique majoritaire dans la circonscription en cause. La Cour suprême cassa la décision validant l'ensemble du découpage des circonscriptions dans la région au motif de discrimination en raison de l'origine ethnique dans la jouissance de droit d'élire et d'être élu, expressément interdite non seulement par la Constitution mais aussi par l'article 4 de l'ancienne loi électorale fédérale de 1997³⁵⁸.

176. Malgré une concession faite en 1999, compte tenu de la situation spécifique de la République du Daghestan³⁵⁹, lors de nouvelles élections régionales en mars 2003, un nouveau découpage ethnique a été opéré. Afin de permettre la représentation de tous les peuples habitant dans la République, la loi régionale du 30 janvier 2003 fixa l'écart admissible de 70% par rapport à la norme moyenne de représentation, applicable à l'ensemble du territoire, ce qui violait clairement l'écart maximum de 40%³⁶⁰. Cela a ainsi permis de rétablir le cadre des circonscriptions ethniques fixées antérieurement à la censure du 25 mars 1999. Avant que ladite mesure fasse objet de sa seconde contestation devant la Cour suprême³⁶¹, pouvant aboutir à l'annulation de l'élection portant une atteinte aux droits électoraux des citoyens telle que ce scrutin ne permettrait pas de révéler la volonté des électeurs³⁶², une loi fédérale spéciale a été adoptée afin de valider le scrutin en cause. En effet, la loi fédérale n° 21-Φ3 du 7 février 2003, intervenue uniquement « *en ce qui concerne [...] les élections dont le décret de convocation a été pris avant l'entrée en vigueur de ladite loi fédérale* », habilitait les sujets de la Fédération de fixer eux-mêmes, de manière

³⁵⁶ Ibidem, p. 78.

³⁵⁷ Expression utilisée dans le rapport sur la délimitation des circonscriptions et la répartition des sièges, *op. cit.*, note 8, p. 5.

³⁵⁸ CS FR, chambre des affaires civiles, ordonnance du 25 mars 1999 n° 20-Γ99-2.

³⁵⁹ Depuis la chute de l'URSS et jusqu'à la fin des années 2000, les régions de Daghestan, de Tchétchénie et d'Ingouchie ont été touchées par les conflits internes ainsi que par le conflit avec le gouvernement fédéral, connu sous le nom des guerres de Tchétchénie. V. pour plus de détail le dossier sur la deuxième guerre de Tchétchénie (1999-2006) sur le site de la Documentation française [Source en ligne]. URL : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/d000076-la-deuxieme-guerre-de-tchetchenie-1999-2006> (consulté le 24 mai 2018).

³⁶⁰ KOL'YUSHIN (E.I.), *op.cit.*, note 87, p. 130-139.

³⁶¹ La requête tendant à l'annulation du scrutin a été rejetée le 14 février 2003, avant les opérations électorales ; la Cour suprême de la Fédération de Russie s'est prononcée après l'achèvement des opérations électorales, par l'ordonnance du 10 avril 2003 n° 20-Γ03-17.

³⁶² Critère de faible écart de voix utilisé par les juges électoraux russe et français pour apprécier la nécessité de l'annulation des opérations électorales, v. KOL'YUSHIN (E.I.), *op.cit.*, note 87, p. 42 ; v. p. exemple à propos de la France BRONDEL (S.) « Faible écart de voix, manœuvres et annulation de l'élection municipale, note sous Conseil d'Etat, 29 avril 2009, n° 317471 », AJDA, n° 17, 2009, p. 911.

déroatoire, l'écart maximum pour les territoires habités par les peuples autochtones minoritaires, rendant ainsi valide le découpage opéré dans la République du Daghestan. Sur ce fondement, la Cour suprême de la Fédération de Russie rejeta la requête faisant valoir la violation du principe d'égalité devant le suffrage en se fondant sur cette loi spéciale³⁶³.

177. En ce qui concerne les élections ultérieures, le scrutin proportionnel est pratiqué dans la République de Daghestan depuis 2006³⁶⁴. Toutefois, l'idée de construction d'une démocratie « consociative »³⁶⁵ dans une région pluriethnique qu'est la République du Daghestan a mis à l'épreuve la conception quasi-universaliste du principe d'égalité devant le suffrage en Russie.

³⁶³ CS FR, ordonnance du 10 avril 2003 n° 20-Γ03-17.

³⁶⁴ KOL'YUSHIN (E.I.), *op.cit.*, note 87, p. 139.

³⁶⁵ Sur cette notion, v. *supra*, paragraphe 94.

CONCLUSION DE LA PREMIÈRE PARTIE

178. Le principe d'égalité devant le suffrage implique un respect des critères auxquels les découpages électoraux sont soumis. Alors même que son sens premier concerne l'équilibre démographique entre les circonscriptions, il s'agit de tendre vers une proportionnalité tout en respectant d'autres exigences. Ces derniers permettent d'une part, de mieux adapter le principe d'égalité devant le suffrage à l'occasion de l'opération même de délimitation, mais impliquent, d'autre part, des contraintes supplémentaires pour l'autorité compétente. De façon commune entre la France et la Russie, l'organe de délimitation se verra ainsi chargé d'éviter une délimitation partisane.

179. Cette reformulation du principe d'égalité devant le suffrage, comprenant l'énonciation d'une règle et la détermination des exceptions possibles en vue de prévenir l'usage abusif de ces dernières suppose d'établir jusqu'où il peut être dérogé à l'égalité démographique des circonscriptions électorales. La comparaison des expériences permet de constater la nécessité d'attribuer des contre-limites, permettant d'assurer une conciliation effective des principes en cause et ménageant le respect de la règle démographique.

180. Sur le plan théorique, les critères du principe d'égalité devant le suffrage se détachent largement, tant en France qu'en Russie, des conceptions de représentation et de souveraineté dans leurs droits constitutionnels respectifs. En France, la théorie de la souveraineté nationale et de la démocratie représentative plutôt que participative s'avèrent être peu compatibles avec une base de la représentation s'appuyant sur le nombre d'habitants et non sur le corps électoral « *fonctionnel* ». Il en est de même pour la place jadis accordée à l'objectif d'assurer un lien étroit entre l'élu et les électeurs. En Russie, en revanche, la souveraineté populaire entre en contradiction avec la restriction de la base démographique des opérations de découpage au seul corps électoral ; seule sa reconnaissance constitutionnelle du pluralisme trouve ses applications cohérentes en la matière.

181. Malgré les différences ponctuelles, l'appréhension générale du principe d'égalité devant le suffrage est commune aux droits constitutionnels français et russe (Partie I) ; cependant, une diversité en matière de contrôle de son respect peut être relevée (Partie II).

PARTIE II. UN CONTRÔLE VARIABLE DU PRINCIPE D'ÉGALITÉ DEVANT LE SUFFRAGE

182. L'ensemble du dispositif analysé vise à édicter des « *garanties fortes d'objectivité* »³⁶⁶ par opposition au recours systématique à l'ingénierie électorale. L'enjeu de sa mise en œuvre effective paraît alors capital. Elle s'opère, tant en France qu'en Russie, par l'implication d'une multitude d'agents institutionnels et juridictionnels : le contrôle de diverses facettes de l'égalité électorale est ainsi partagé. L'analyse du principe d'égalité devant le suffrage implique la vue d'ensemble des contrôles qui s'enchaînent et non pas leur étude de manière isolée. Si, pris séparément, les contrôles en question peuvent paraître insatisfaisants voire platoniques, c'est leur cumul qui les rend efficaces. Pourtant, leur intensité et leur dépendance face à la logique majoritaire varient de manière considérable selon le système juridique, comme le montre une étude juridique comparée des cas français et russe.

183. Lorsque le découpage électoral est un processus à la fois juridique et politique, deux types de contrôles sont substantiellement à distinguer : le contrôle politique (Titre I) et le contrôle juridictionnel (Titre II). Ce dernier consiste, hormis la réserve de l'interdiction de l'arbitraire faite par les Cours constitutionnelles, en une vérification du respect de la règle de droit hiérarchiquement supérieure par la norme inférieure, tant sur le plan formel que substantiel.

³⁶⁶ Ibidem.

TITRE I. UNE CONSOLIDATION IMPARFAITE DES CONTRÔLES POLITIQUES

184. La notion même de contrôle politique, par opposition au contrôle juridictionnel, peut renvoyer à deux critères de définition. D'une part, il est possible de concevoir le contrôle politique à partir du critère organique, c'est-à-dire comme un contrôle effectué par une autorité exerçant le pouvoir politique, par opposition à l'administration publique³⁶⁷. En matière de découpages électoraux, une telle mission est propre aux autorités élues du fait que ce sont le ministère de l'Intérieur en France, ou les commissions électorales en Russie, qui élaborent les cartes électorales. D'autre part, le contrôle politique peut aussi être défini à partir du critère fonctionnel, pour se rapporter au contrôle de l'opportunité politique par opposition au contrôle du respect de la règle du droit. De ce point de vue, un nombre important d'institutions y participe : il s'agit principalement des autorités administratives.

185. Alors que les autorités politiques détiennent des instruments de contrôle efficaces du respect du principe d'égalité devant le suffrage (Chapitre I), le rôle des autorités administratives qui exercent le contrôle de l'opportunité politique des découpages à l'instar de celui de respect du principe d'égalité devant le suffrage paraît ambigu (Chapitre II).

Chapitre I. Un cadre juridiquement contraignant imposé par les autorités politiques

« Officiellement, les réformes électorales ont pour but d'assurer plus de justice dans la représentation : pratiquement, ce motif avoué ne trompe personne et surtout pas les parlementaires »

– Maurice Duverger, 1960³⁶⁸.

186. En France, les découpages électoraux relèvent historiquement de la compétence de principe des assemblées législatives³⁶⁹. Le législateur fut libre *« tant dans le choix concret de la*

³⁶⁷ Distinction classique opérée par Max Weber en 1925 dans son traité de sociologie *« Économie et société »* ; distinction reprise en France par Michel Crozier en 1963 dans son ouvrage *« Le Phénomène bureaucratique »*. V. LALLEMENT (M.), *Histoire des idées sociologiques. De Parsons aux contemporains*, 5^e éd., Armand Colin, 2017, 303 p.

³⁶⁸ Introduction de Maurice Duverger in COTTERET (J.-M.), ÉMERI (C.), LALUMIÈRE (P.), *Lois électorales et inégalités de représentation en France 1936-1960*, Paris, Armand Colin, 1960, p. 19.

³⁶⁹ La répartition des sièges des députés entre arrondissements a été faite par le Parlement seul de 1875 à 1936, de même que la délimitation des circonscriptions de 1927 à 1936. V. LAURENT (A.), *op. cit.*, note 54, p. 93-98.

division territoriale que dans le choix politique du moment et de la répartition des forces politiques »³⁷⁰. Or, après l'instauration de la V^{ème} République, seuls « *le choix politique du moment* » et le pouvoir de validation des projets de découpage restent entre les mains des parlementaires. En effet, tous les découpages des circonscriptions législatives depuis 1958 ont été réalisés par la voie des ordonnances. Une telle pratique s'explique par la difficulté de l'opération, son caractère chronophage et la nécessité d'une expertise en la matière³⁷¹. Une recherche d'équilibre dans les critiques doctrinales s'observe de ce fait. Alors même que la domination du Parlement sur la matière fut déplorée en raison de la volonté politique des députés de s'assurer une réélection dans une circonscription « *de poche* »³⁷², l'« *omniprésence de l'exécutif* » et le fait que le Parlement « *se désiste* » sont aussi jugés regrettables³⁷³.

187. Étant en période de transition, la Russie s'inspirait beaucoup de l'expérience des régimes représentatifs occidentaux afin de désigner son propre système politique. Elle a notamment repris l'idée des « *boundary commissions* » du système de *Westminster*³⁷⁴ qui sont des organes indépendants chargés de l'élaboration des projets de découpage électoral soumis par la suite à la ratification par une assemblée législative³⁷⁵. Ce sont donc les commissions électorales qui procèdent à des remodelages des circonscriptions en Russie, tandis que les parlements ne détiennent que le pouvoir de contrôle et de validation. Une telle pratique est censée empêcher le risque de *gerrymandering* en faveur de la majorité sortante³⁷⁶.

188. Alors même que le rôle des assemblées parlementaires en France et en Russie est de ce fait réduit en matière des opérations de découpage électoral, elles s'imposent comme des organes puissants de leur encadrement et de leur contrôle qui s'opère tant grâce aux compétences obligatoirement exercées à l'occasion de chaque découpage (Section I) que par des capacités d'interventions facultatives (Section II).

³⁷⁰ ROUX (A.) « Le découpage des circonscriptions électorales. Aspects de droit comparé », *op. cit.*, note 177, p. 305-317.

³⁷¹ EHRHARD (T.), *Le découpage électoral sous la V^{ème} République : intérêts parlementaires, logiques partisans*, *op. cit.*, note 6, p. 157.

³⁷² Ibidem, p. 207.

³⁷³ BENELBAZ (C.), *op. cit.*, note 62, p. 1661.

³⁷⁴ Régime parlementaire tirant ses origines du système politique du Royaume-Uni existant dans la plupart des États membres (actuels ou anciens) du Commonwealth. Sur le système de « *boundary commissions* » du Royaume-Uni, v. notamment UBEROI (E.), WHITE (I.), *Constituency boundary reviews and the number of MPs*, Briefing paper n° 5929, House of Commons Library, 25 février 2015 [Source en ligne]. URL : <http://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/SN05929> (consulté le 25 mai 2018).

³⁷⁵ Pour une analyse détaillée de l'introduction des commissions électorales dans l'architecture institutionnelle russe ainsi que des problèmes liés à leur statut particulier, v. la thèse de BOUZINE (A.Y.), *Les problèmes de statut juridique des commissions électorales en Fédération de Russie*, Université russe de l'amitié des peuples, 2004, 166 p.

³⁷⁶ PETROV (I.V.), *op.cit.*, note 135, p. 145.

Section I. Un contrôle obligatoire exhaustivement exercé

189. Le contrôle obligatoire des assemblées législatives et délibérantes intervient à plusieurs niveaux de gouvernement. Sur le plan national ou fédéral, elles possèdent d'un pouvoir incontestable d'encadrement de l'action de l'autorité chargée de découpage (§ 1). Sur le plan des élections locales, si une pareille tendance se reproduit aux niveaux régional et municipal en Russie, le contrôle des redécoupages cantonaux en France par les assemblées départementales est doté d'une contrainte faible (§ 2).

§ 1. Un encadrement centralisé efficace

190. Outre le vote de ratification, la vocation première des Parlements en matière des découpages électoraux est de fournir le cadre de l'action du découpeur et de fixer les contraintes qui s'imposent à lui. Il peut s'agir d'une loi fixant les exigences pour tous les types des opérations électorales, telle la loi fédérale n° 67 en Russie du 12 juin 2002 *relative aux garanties essentielles des droits électoraux et référendaires des citoyens de la Fédération de Russie*³⁷⁷. À l'inverse, une loi d'habilitation particulière peut être adoptée en vue d'un découpage concret, telles les lois du 11 juillet 1986³⁷⁸ et du 13 janvier 2009 en France. Cependant, du point de vue substantiel, une stabilité des règles législatives en la matière est plus marquée en France³⁷⁹. Enfin, l'article L. 3113-2 CGCT fixe, depuis 2013, le cadre général s'imposant à l'Administration en ce qui concerne le redécoupage cantonal, reprenant les critères tant de la jurisprudence constitutionnelle qu'administrative.

191. En général, ce sont ces textes qui reprennent les exigences constitutionnelles liées au principe d'égalité devant le suffrage des « *bases essentiellement démographiques* »³⁸⁰ ou de

³⁷⁷ Précédée par les lois à vocation idoine de 1994 et de 1997.

³⁷⁸ Malgré l'habilitation initiale du gouvernement de procéder, par voie d'ordonnances, au découpage des circonscriptions législatives, la procédure de l'article 38 n'a pas été, en l'occurrence, achevée, en raison du refus du Président de la République François Mitterrand, le 16 juillet 1986, de signer trois ordonnances, dont celle délimitant les circonscriptions législatives. Ce refus, intervenu dans le cadre de la première cohabitation (1986-1988), provoqua un débat sur la question de savoir si l'énoncé « *Le Président de la République signe les ordonnances et les décrets délibérés en Conseil des ministres* » de l'article 13 de la Constitution implique une compétence liée du Président de la République ou une simple faculté ; l'interprétation authentique effectuée par François Mitterrand a retenu cette dernière option. En tout état de cause, le résultat du travail du Ministère de l'Intérieur a été réintroduit par la voie législative ordinaire et adopté au terme de la procédure prévue par l'article 49 alinéa 3 de la Constitution. En ce qui concerne la controverse autour de l'interprétation de l'article 13 de la Constitution en particulier et les ordonnances sous la V^{ème} République en général, v. BOYER-MÉRENTIER (C.), *Les ordonnances de l'article 38 de la Constitution du 4 octobre 1958*, Paris, Economica, 1996, 416 p.

³⁷⁹ Sur l'instabilité de la loi électorale russe, v. *supra*, paragraphe 88.

³⁸⁰ CC, décision n° 2008-573 DC du 8 janvier 2009, *Loi relative à la commission prévue à l'article 25 de la Constitution et à l'élection des députés*.

« découpage des circonscriptions électorales comprenant un nombre en principe égal d'électeurs »³⁸¹. Ils concrétisent la portée desdits énoncés en règles plus précises de découpage électoral. À ce titre, ces lois « cadres » fixent³⁸² l'écart maximum par rapport à la norme moyenne de représentation et, le cas échéant, le modifient. Elles reprennent aussi la règle de continuité territoriale et les exceptions à celle-ci. De surcroît, des aspects de procédure de découpage électoral y sont aussi envisagés : la consultation des autorités administratives, comme les commissions électorales ou les assemblées délibérantes des départements, est envisagée³⁸³. En Russie, la loi consacre la fréquence des découpages électoraux et en fixe la procédure.

192. Certes, la loi « cadre » peut être interprétée en faveur d'une marge de manœuvre plus large de l'autorité chargée de découpage électoral³⁸⁴. Il n'en reste pas moins que ces lois aient pour but de faire de sorte que le découpeur tende vers la répartition des sièges et une délimitation des circonscriptions électorales respectueuses des objectifs constitutionnels avant que le juge ne se prononce.

193. Dans un second temps, le législateur valide de ce fait non seulement le cadre général, mais aussi le résultat du travail de l'autorité chargée du découpage. Un tel dédoublement du contrôle témoigne d'un rôle plutôt actif des Parlements dans deux pays analysés. De surcroît, en France, lors de la préparation de l'ordonnance de découpage électoral, le cadre posé par la loi d'habilitation est efficace dans la mesure où le Conseil d'État contrôle, à titre consultatif, son respect par l'avant-projet du Gouvernement³⁸⁵.

194. Il mérite aussi d'être rappelé que, en France, les découpages plus ponctuels et moins techniques que celui de l'ensemble du territoire ont été faits directement par le Parlement, qui agissait dans son rôle traditionnel de découpeur : tels furent les cas des découpages électoraux de la Nouvelle-Calédonie en 1985, de la ville de Marseille en 1987, ou encore de Polynésie française en 2001.

³⁸¹ CC FR, arrêt du 23 mars 2000, n° 4-II relatif au contrôle de constitutionnalité de l'article 3 §2 de la loi de la région d'Orenbourg du 18 septembre 1997.

³⁸² Hormis l'article L. 3113-2 CGCT, v. sur ce point *infra*, paragraphes 300 et 301.

³⁸³ Par exemple, l'article 7 de la loi n° 86-825 du 11 juillet 1986 *relative à l'élection des députés et autorisant le gouvernement à délimiter par ordonnance les circonscriptions électorales* subordonne la validité du découpage des circonscriptions législatives prévu en 1986 à l'avis obligatoire mais non conforme d'une commission indépendante composée des magistrats. De même, l'article 18 de la loi fédérale n° 67-Φ3 du 12 juin 2002 *relative aux garanties essentielles des droits électoraux et référendaires des citoyens de la Fédération de Russie* prévoit la procédure d'élaboration de projets de découpage par les commissions électorales indépendantes et hiérarchiquement organisées.

³⁸⁴ V. *supra*, paragraphes 155, 156, 161, 162.

³⁸⁵ EHRHARD (T.), *Le découpage électoral sous la V^{ème} République : intérêts parlementaires, logiques partisans*, *op. cit.*, note 6, p. 308.

195. Enfin, ce rôle de contrôleur peut être dépassé dans la mesure où les députés peuvent exercer un droit d'amendement en la matière. Si, en France, ce droit ne s'exerce qu'en matière de loi d'habilitation, comme en témoigne l'exemple récent de l'amendement adopté à l'initiative de René Dosièr³⁸⁶, en Russie, la carte électorale présentée par une commission électorale peut être amendée par une assemblée législative, y compris de manière à altérer profondément le projet soumis à la validation³⁸⁷. Cependant, le Parlement fédéral et les assemblées régionales demeurent le plus souvent dans une appréciation étroite de leur mission, n'altérant pas de manière profonde les tracés des circonscriptions proposés³⁸⁸. À titre d'exemple, pour le dernier découpage des circonscriptions législatives, le Parlement n'a apporté aucun amendement au projet de la CEC : en témoigne l'identité absolue de la loi du 3 novembre 2015³⁸⁹ et de l'arrêté de la CEC du 2 septembre 2015³⁹⁰.

196. Bien qu'au niveau national ou fédéral une concordance d'approches retenues en ce qui concerne l'encadrement du processus du découpage électoral s'observe (§1), une divergence peut être constatée pour les découpages locaux (§2).

§ 2. Un contrôle décentralisé divergent

197. La divergence en question est liée à la différence des modes de répartition verticale du pouvoir dans les deux pays analysés. En Russie, le schéma établi par la loi électorale fédérale se reproduit aux niveaux régional et municipal, avec plus de précision du contrôle par les assemblées municipales en raison d'une proximité plus importante de celles-ci aux commissions électorales territoriales, ainsi que d'une meilleure connaissance du terrain³⁹¹. Cependant, jusqu'en 2013, lorsqu'une nécessité de remodelages avant chaque nouvelle élection a été consacrée par

³⁸⁶ V. *supra*, paragraphe 65. En ce qui concerne les ordonnances de l'article 38, le Parlement n'exerce que le pouvoir général de ratification, étant habilité à voter l'ensemble du texte sans pouvoir pourtant l'amender.

³⁸⁷ Article 18 § 2 de la loi n° 67 du 12 juin 2002 *relative aux garanties essentielles des droits électoraux et référendaires des citoyens de la Fédération de Russie*.

³⁸⁸ KOL'YUSHIN (E.I.), *op.cit.*, note 87, p. 102 ; v. aussi VISKULOVA (V.V.) « Une tentative de plus de stabiliser l'institut des élections : quels droits sont garantis ? », *op. cit.*, note 191, p. 55-62 : l'auteure souligne notamment que l'absence d'amendement de la part des assemblées législatives régionales est susceptible de laisser subsister des erreurs techniques qui seront corrigées par un nouveau processus d'adoption des modifications du découpage électoral déjà adopté. Cependant, au niveau des assemblées municipales, en raison de la proximité des commissions électorales aux organes de pouvoir municipal et du caractère limité du territoire concerné, le droit d'amendement est exercé plus fréquemment. Il est toutefois regrettable que l'auteure ne fournisse pas de statistique en la matière. De même, la CEC n'a pas de statistiques précises sur ce point.

³⁸⁹ Loi fédérale n° 300-ФЗ du 3 novembre 2015 relative à la ratification du schéma des circonscriptions électorales uninominales en vue de l'élection des députés de la Douma d'État de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie.

³⁹⁰ Arrêté de la CEC du 2 septembre 2015 n° 304/1740-6.

³⁹¹ VISKULOVA (V.V.) « Les garanties de droit de suffrage des citoyens lors des élections municipales intervenant après la réorganisation des entités municipales » [« O garantiyakh izbiratel'nikh prav grazhdan pri provedenii municipal'nikh viborov vsledstviye preobrazovaniya municipal'nikh obrazovaniy »], revue « Droit constitutionnel et municipal », n° 7, 2010, p. 58-64.

l'ancien article 18 de la loi électorale fédérale, une telle compétence aurait effectivement pu être enlevée aux assemblées au profit des commissions électorales. Cela avait été possible dans les cas où un Parlement régional et municipal n'était pas en mesure de valider un redécoupage, soit en raison de son absence du fait de dissolution, soit en raison de l'écoulement du délai d'adoption d'un nouveau schéma des circonscriptions faute de consensus parlementaire. Dans cette perspective, la commission électorale pouvait soit maintenir le découpage existant, soit, lorsque des changements des limites de l'entité municipale ou de la région ou du nombre de sièges à l'assemblée étaient intervenus, de procéder à un nouveau découpage sans validation³⁹². Actuellement, sous l'empire du même article 18, la commission électorale est tenue de redécouper les circonscriptions de manière discrétionnaire en cas d'une telle abstention, sans qu'un contrôle parlementaire n'intervienne. Il n'en reste pas moins que de telles hypothèses sont assez rares, tant en ce qui concerne l'absence d'une assemblée législative³⁹³ que l'écoulement de délai lié à la décision de décaler les élections régionales afin de les organiser le même jour que les législatives fédérales³⁹⁴.

198. Outre ladite exception d'urgence, la compétence des assemblées régionales et municipales reste assez vaste dans l'État fédéral qu'est la Russie, par rapport à l'État unitaire qu'est la France. Depuis 1945, en France, pour contrebalancer le monopole de l'administration de l'État en matière des redécoupages cantonaux³⁹⁵, l'article L. 3113-2 CGCT prévoit l'obligation de consultation du conseil général du département concerné par le redécoupage cantonal. Depuis 2013, son avis doit être émis dans le délai de six semaines après sa saisine et est réputé rendu à l'expiration de ce délai, sans appréciation. En principe, l'énoncé en question associe les conseils départementaux au contrôle des redécoupages cantonaux non soumis à l'approbation législative ni à l'avis de la Commission de l'article 25 de la Constitution³⁹⁶. Pourtant, cette obligation de consultation, « *obligation de moyens* », s'avère très souple après une étude de la jurisprudence récente du Conseil d'État en la matière.

199. D'emblée, cette obligation de consultation ne concerne que les conseils départementaux et non pas des conseils municipaux des communes touchées par les opérations de remodelage. Des contraintes supplémentaires à celles contenues dans la loi n'ont pas été rajoutées

³⁹² § 7 de l'article 18 avant la modification du 5 avril 2013 ; § 7.1 de l'article 18 actuellement.

³⁹³ CS FR, ordonnance du 4 septembre 2001, n° 38-Γ01-20, décision isolée.

³⁹⁴ CS FR, chambre des affaires administratives, arrêt du 31 octobre 2011, n° 34-Γ11-13, décision isolée.

³⁹⁵ Encadré certes de manière plus ample depuis la dernière révision de l'article L. 3113-2 CGCT par la loi du 17 mai 2013 n° 2013-403 *relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires, et modifiant le calendrier électoral*.

³⁹⁶ En revanche, dès lors que le redécoupage cantonal est décidé par décret en Conseil d'État, la consultation de ce dernier est obligatoire.

de manière prétorienne³⁹⁷. Mais aussi et surtout, cette consultation n'implique pas, à l'image de l'expérience russe, de transmission obligatoire à une assemblée départementale du schéma de découpage cantonal retenu dans un département. En effet, les exigences légales de consultation sont satisfaites, « *alors même que cette note méthodologique aurait eu ainsi une portée générale* », dès lors que « *l'assemblée départementale a été mise à même d'émettre un avis sur les modalités de mise en œuvre de la nouvelle délimitation* »³⁹⁸. Il s'agit ainsi des « *modalités de mise en œuvre* » ou d'une « *note méthodologique* » et non pas d'un découpage proprement dit. Une souplesse d'appréciation du Conseil d'État peut être globalement constatée en la matière, et ce alors même que, en 2014, le traitement des assemblées délibérantes était différencié : « *si certaines d'entre elles ont bénéficié d'une information circonstanciée, d'autres au contraire n'auraient eu accès qu'à une note méthodologique de portée générale* »³⁹⁹. Il n'en reste pas moins que ce traitement différencié n'a pas fait objet de censure, Le Haut Conseil ayant retenu un standard minimum consistant à vérifier simplement si la formalité en question a été remplie⁴⁰⁰.

200. Toujours dans cette logique, en ce qui concerne les modifications adoptées après que le conseil départemental ait rendu un avis, ces dernières ne nécessitent pas une nouvelle consultation « *que si ces modifications posent des questions nouvelles* »⁴⁰¹. Or, lors de son contrôle, le Conseil d'État ne s'est pas saisi de l'examen sur le fond du projet transmis à un conseil général par rapport au découpage adopté. Ce sont en effet les requérants qui doivent expliciter en quoi il s'agit de mesures nouvelles dans l'exposé de leurs moyens⁴⁰². Ainsi, un avis du conseil départemental, qui peut d'ailleurs être obligatoire mais non conforme, ne lie que de manière limitée l'Administration. L'interprétation minimaliste de l'exigence en question par le Conseil d'État met cette dernière dans une position extrêmement favorable au détriment du contrôle par une assemblée élue⁴⁰³.

201. L'idée d'enlever la compétence exclusive de connaître de son propre découpage aux parlementaires n'a pas résulté en un véritable monopole de l'exécutif ou de l'administration

³⁹⁷ CE, 4 juin 2014, n° 376648, *Cne d'Acon et a., délimitation des cantons dans le département de l'Eure*.

³⁹⁸ Nous soulignons. Ibidem. V. de même : CE, 4 juin 2014, n° 377663, *Commune de Dieuze et a., Département de la Moselle* ; CE, 5 juin 2014, n° 377419, *Département du Lot-et-Garonne*. Il est de même intéressant de noter que les appréciations du Conseil d'État en la matière suivent, de manière substantielle, la jurisprudence *Danthony* (CE, 23 décembre 2011, n° 335033, *Danthony*) conformément à laquelle le vice de procédure de consultation se vérifie de manière générale si les membres de l'organe de consultation ont été à même d'exprimer leur opinion sur le texte qui leur était soumis.

³⁹⁹ GUIOT (F.-V.), *op. cit.*, note 184, p. 15.

⁴⁰⁰ CE, 4 juin 2014, n° 377663, *Commune de Dieuze et a., Département de la Moselle* ; CE, 5 juin 2014, n° 377419, *Département du Lot-et-Garonne*.

⁴⁰¹ CE, 31 octobre 2014, n° 377349, *Département des Hauts-de-Seine*.

⁴⁰² Ibidem.

⁴⁰³ V. en ce sens les conclusions faites par GUIOT (F.-V.), *op. cit.*, note 184, p. 1-30.

électorale en la matière. Un contrôle « à double détente »⁴⁰⁴ est effectué, par rapport au cadre d'action préalable et lors du vote de ratification de projet de découpage réalisé. Outre ce contrôle obligatoire (Section I), les parlementaires disposent des possibilités facultatives de déclencher des contrôles juridictionnel ou administratif (Section II).

Section II. Un contrôle facultatif différemment utilisé

202. Les compétences spécifiques reconnues aux parlementaires en matière de leurs missions de contrôle constituent des potentialités supplémentaires afin de faire respecter le principe d'égalité devant le suffrage. Il s'agit du droit de saisine de la juridiction constitutionnelle en France (§1) ou du recours devant les cours suprêmes régionales en « *responsabilité constitutionnelle* » des commissions de délimitation, réservé aux parlementaires, ainsi qu'aux commissions hiérarchiquement supérieures, en Russie (§2).

§ 1. Un droit de saisine de la juridiction constitutionnelle en droit français invariablement utilisé

203. À la différence du contentieux constitutionnel russe, où le contrôle *a priori* ne s'exerce que sur les actes de droit international⁴⁰⁵, le contrôle de constitutionnalité français s'articule initialement autour d'un contrôle des textes avant leur promulgation. Jusqu'à l'entrée en vigueur de la QPC le 1^{er} mars 2010, le contrôle *ex ante* était le seul à être pratiqué par le Conseil constitutionnel. En 1974, la loi constitutionnelle n° 74-904 a élargi la liste des auteurs de la saisine du Conseil constitutionnel, en y ajoutant le droit de saisine parlementaire par 60 députés ou sénateurs.

204. En matière des découpages électoraux, les saisines parlementaires ont rendu constant le contrôle facultatif de constitutionnalité des lois. En effet, les députés et les sénateurs ont usé de leur droit de saisine en ce qui concerne tout découpage électoral⁴⁰⁶ ou toute répartition des sièges⁴⁰⁷ intervenue en France depuis la consécration du principe d'égalité devant le suffrage en matière

⁴⁰⁴ ROUX (A.), TERNEYRE (P.), *op. cit.*, note 22, p. 266.

⁴⁰⁵ Article 3 § 1 d) de la loi organique fédérale du 21 juillet 1994 no 1-ΦK3 *relative à la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie*.

⁴⁰⁶ Tel est le cas des découpages des circonscriptions législatives (CC, décision n° 86-208 DC des 1 et 2 juillet 1986 ; CC, décision n° 86-218 DC du 18 novembre 1986 ; CC, décision n° 2008-573 DC du 8 janvier 2009 ; CC, décision n° 2010-602 DC du 18 février 2010), dans les territoires d'outre-mer (CC, décision n° 85-196 DC du 8 août 1985 ; CC, décision n° 85-197 DC du 23 août 1985 ; CC, décision n° 2000-438 DC du 10 janvier 2001), des secteurs de la ville de Marseille (CC, décision n° 87-227 DC, du 7 juillet 1987).

⁴⁰⁷ Cela concernait les élections sénatoriales (CC, décision n° 2000-431 DC du 6 juillet 2000 ; CC, décision n° 2003-475 DC du 24 juillet 2003) et celles des conseillers territoriaux (CC, décision n° 2010-618 DC du 9 décembre 2010, réforme abandonnée).

d'élections politiques en 1985. Il en était de même pour la modification de l'article L. 3113-2 CGCT⁴⁰⁸. De plus, un découpage concerné peut être contrôlé « à double détente »⁴⁰⁹. Tel fut le cas des redécoupages des circonscriptions législatives où les contrôles des lois d'habilitation⁴¹⁰ ont été succédées par les contrôles des lois de validation⁴¹¹. Lorsqu'un découpage est censuré dans son ensemble, comme ce fut le cas en 1985, le premier contrôle⁴¹² a été suivi par un contrôle de la loi de découpage rectifiée⁴¹³.

205. Ainsi, c'est grâce aux saisines parlementaires que le Conseil constitutionnel peut déployer son contrôle du principe d'égalité devant le suffrage, et ce alors même que la possibilité de soulever une QPC en la matière fait basculer ce monopole⁴¹⁴. Le développement de la jurisprudence constitutionnelle relative au principe d'égalité devant le suffrage est en effet passé par le biais de dialogues entre les requérants parlementaires et les juges de la rue de Montpensier.

206. À l'instar de déclenchement du contrôle juridictionnel *a priori* par les parlementaires (§1), une autre forme de contrôle *ex ante* peut être envisagée dans un pays ayant adopté le système des commissions électorales de type *Westminster*. Il s'agit, en droit russe, d'un recours en « *responsabilité constitutionnelle* » de ces dernières (§2).

§ 2. Un recours insuffisant en « *responsabilité constitutionnelle* » des commissions de délimitation en droit russe

207. En Russie, les prérogatives facultatives des parlementaires n'ont pas de même importance qu'en France : la majorité du contentieux électoral en général et la quasi-totalité des requêtes contestant les découpages électoraux émanent des électeurs, des candidats et des représentants des partis politiques. Une seule spécificité s'observe en matière de contrôle parlementaire.

208. Les lois fédérales et régionales établissant les exigences à suivre s'imposent à toute décision des commissions électorales. En cas de leur non-respect, l'annulation d'un arrêté illégal peut être prononcée non seulement par un juge, mais aussi par une commission électorale

⁴⁰⁸ CC, décision n° 2013-667 DC du 16 mai 2013.

⁴⁰⁹ ROUX (A.), TERNEYRE (P.), *op. cit.*, note 22, p. 266.

⁴¹⁰ CC, décision n° 86-208 DC des 1 et 2 juillet 1986 ; CC, décision n° 2008-573 DC du 8 janvier 2009.

⁴¹¹ CC, décision n° 86-218 DC du 18 novembre 1986 ; CC, décision n° 2010-602 DC du 18 février 2010.

⁴¹² CC, décision n° 85-196 DC du 8 août 1985.

⁴¹³ CC, décision n° 85-197 DC du 23 août 1985.

⁴¹⁴ Sur la recevabilité de la QPC en matière de principe d'égalité devant le suffrage, v. *supra*, paragraphe 89.

hiérarchiquement supérieure⁴¹⁵. Mais plus encore, lorsqu'une commission électorale prend, de manière systématique, les décisions non conformes à l'injonction ordonnée par le juge ou par la commission hiérarchiquement supérieure, ou s'abstient de toute action prescrite par ces derniers, sa dissolution peut avoir lieu du fait de la décision de justice⁴¹⁶. La doctrine russe parle alors d'une forme de « *responsabilité constitutionnelle* » de manière analogue aux cas de violations fautives des exigences à valeur constitutionnelle⁴¹⁷. L'effet d'une telle responsabilité est la fin anticipée des fonctions des membres de la commission. Or, outre les commissions hiérarchiquement supérieures, ce recours en « *responsabilité constitutionnelle* » est réservé à un groupe d'un tiers des parlementaires de l'assemblée législative concernée. Il s'agit ainsi d'une sanction supplémentaire dissuasive pour le personnel des commissions électorales. En même temps, les parlementaires ne peuvent agir qu'indirectement, par le biais de recours devant le juge de droit commun, ce qui garantit en principe l'indépendance des commissions vis-à-vis du pouvoir politique.

209. Malgré une sanction forte prévue par la loi électorale fédérale, son utilisation reste marginale et inexistante en matière de découpage électoral⁴¹⁸. Ainsi, ladite prérogative des parlementaires reste sans utilisation de la sorte que les parlementaires agissent en pratique dans la même qualité que les électeurs et les candidats dans le cadre de contentieux des découpages électoraux.

210. En somme, si le rôle juridiquement conféré aux assemblées législatives en matière des découpages électoraux est primordial, c'est par leur désistement en la matière qu'elles se

⁴¹⁵ Article 20 § 11 de la loi fédérale n° 67-Φ3 du 12 juin 2002 *relative aux garanties essentielles des droits électoraux et référendaires des citoyens de la Fédération de Russie*. V. *infra*, paragraphe 235 et s.

⁴¹⁶ *Ibidem*, article 31.

⁴¹⁷ La responsabilité constitutionnelle recouvre la responsabilité du fait d'un nombre de violations des normes, des principes ou des exigences à valeur constitutionnelle ; il s'agit des normes de sanction de ces violations qui vont, selon la majorité de la doctrine, au-delà d'une résolution des conflits par le biais de la hiérarchie des normes et qui visent à assurer la défense de l'ordre constitutionnel. À titre d'exemple, sont considérés comme relevant de la responsabilité constitutionnelle les normes relatives à la déchéance du Président de la Fédération de Russie (la Cour constitutionnelle russe la consacre explicitement pour ce cas de figure dans l'arrêt du 7 juin 2000 n° 10-II) ou à la dissolution des chambres basses fédérale et régionale (nous tenons dans notre analyse de considérer ce dernier cas non pas comme un mécanisme de « *responsabilité* » mais de la mise en œuvre des règles relatives à la séparation des pouvoirs). À l'instar de la procédure de déchéance du chef de l'État russe, la dissolution des commissions électorales est aussi liée à l'objectif de défense de l'ordre constitutionnel et vise notamment à empêcher les membres d'une commission, surtout pendant la campagne électorale, de reproduire des illégalités. Pour une analyse générale introductive, v. STANKINE (A.N.) « La responsabilité constitutionnelle : certaines questions théoriques » [*« Konstitutsionno-pravovaya otvetstvennost' : nekotoryye voprosy teorii »*], *Studia Humanitatis*, n° 3, 2016, p. 1-17.

⁴¹⁸ Depuis l'introduction dans la loi électorale fédérale de cette possibilité en 2005, seules 3 requêtes ont été formées en vue de la dissolution des commissions électorales, toutes les trois à l'initiative des commissions électorales hiérarchiquement supérieures : v. Cour de la région de Moscou, ordonnance du 28 février 2006 n° 33-2481 ; Cour de la région de Moscou, ordonnance d'appel du 24 février 2014, n° 33-4691/2014 ; Cour de la région de Vladimir, ordonnance d'appel du 20 septembre 2012, n° 33-2987/2012.

retrouvent dans la mission de contrôleurs. Pourtant, un désistement en faveur d'un monopole de l'exécutif serait un constat erroné. Dans les cas où le découpage ne relève pas d'une tâche extrêmement technique, les parlementaires préfèrent retrouver leur rôle de l'autorité chargée des découpages. Ensuite, dans le cas français, une tendance à transformer le contrôle facultatif des découpages par le Conseil constitutionnel dans un contrôle *de facto* obligatoire, témoigne encore une fois d'une volonté de contrôler davantage le gouvernement. Cependant, en ce qui concerne la Russie, malgré les possibilités juridiquement offertes d'amender les cartes électorales et de déclencher la procédure de dissolution des commissions électorales, les parlementaires ne recourent guère à de telles techniques.

211. Si le contrôle du principe d'égalité devant le suffrage par les autorités politiques reste efficace (Chapitre I) tant en France que, de manière moins marquée, en Russie, la portée du contrôle de l'opportunité politique des découpages électoraux par les autorités administratives diverge sensiblement dans les deux cas analysés (Chapitre II).

Chapitre II. Un cadre juridiquement ambigu du contrôle des autorités administratives

212. Le contrôle de l'opportunité politique des découpages électoraux, allant au-delà d'un examen de conformité au principe constitutionnel de l'égalité devant le suffrage, sera effectué par les autorités administratives. En matière des découpages électoraux en particulier, le recours à des commissions électorales relève d'« *une confluence des systèmes juridiques* »⁴¹⁹. Elle s'inscrit dans le développement de l'idée selon laquelle l'action publique et l'administration doivent être contrôlées par un organe indépendant et neutre en vue de l'amélioration de la gouvernance. Il s'agit ainsi « *d'externalisation des compétences de l'État* »⁴²⁰. La transparence des politiques publiques en matière électorale et la volonté de « *dépolitiser* » la matière politique que sont les découpages, de la rendre exempté de tout biais partisan, transparaît non seulement dans les critères constitutionnels du principe d'égalité devant le suffrage, mais aussi dans des « *adjonctions institutionnelles* »⁴²¹ que sont les autorités indépendantes. Enfin, les commissions de délimitation électorale sont généralement associées avec le développement, dans leur domaine, de l'expertise plus pointue que celle des magistrats traditionnellement impliqués dans le processus⁴²².

⁴¹⁹ FICHET (G.), *op. cit.*, note 36, p. 383.

⁴²⁰ EHRHARD (T.), *Le découpage électoral sous la V^{ème} République : intérêts parlementaires, logiques partisans*, *op. cit.*, note 6, p. 296.

⁴²¹ Ibidem.

⁴²² FICHET (G.), *op. cit.*, note 36, p. 387-388.

213. Pourtant, différents régimes juridiques d'un tel contrôle politique peuvent être envisagés. Il peut, dans le cas russe, être vertical et hiérarchiquement organisé portant un caractère contraignant. À l'inverse, la France a opté pour un contrôle administratif horizontal et partagé, exercé par le biais d'avis de la Commission de l'article 25 de la Constitution et du Conseil d'État, statuant à titre consultatif pour les remodelages des cantons, les projets de loi et les ordonnances de l'article 38. Bien qu'un contrôle consultatif n'ait pas de valeur contraignante, sa force de persuasion paraît incontestable en France (Section I). Or, en Russie, l'organisation hiérarchique de contrôle des commissions électorales n'atteint pas les mêmes résultats (Section II).

Section I. Un enchaînement des avis consultatifs persuasifs

214. Une « *polyphonie* » des contrôles administratifs en France se traduit, sur le plan national, par un enchaînement des avis consultatifs sur l'avant-projet de découpage électoral. Ce dernier prend la forme du projet d'ordonnance. Il est d'abord examiné par une commission indépendante spéciale, consacrée depuis 2008 dans l'article 25 de la Constitution avant d'être déféré au Conseil d'État pour son avis. Pour les découpages cantonaux effectués par décrets en Conseil d'État, seul ce dernier est saisi pour son avis.

215. Lorsque la nature de ces contrôles repose sur l'absence de leur valeur obligatoire, se pose la question de leur efficacité⁴²³. Le contrôle d'une commission spécialement créée pour connaître des cartes électorales, est-il « *un palliatif insuffisant* »⁴²⁴ ? Quelle est sa valeur ajoutée par rapport au contrôle général du Conseil d'État ? Juridiquement, la contrainte imposée par ces autorités est faible (§1). Néanmoins, concrètement, leur autorité repose sur une force de persuasion incontestable (§2).

§ 1. Une contrainte juridique théoriquement faible

216. La constitutionnalisation de la Commission chargée d'émettre son avis sur les projets de découpages électoraux est intervenue tardivement, en 2008, de la sorte que la France fut considérée comme ayant rattrapé « *une partie de son retard en matière de technologie électorale* »⁴²⁵. Cependant, il convient d'observer que le recours à une commission indépendante

⁴²³ Dans le sens où les autorités administratives en question participent à l'application effective des règles de droit, v. CARBONNIER (J.), « Effectivité et ineffectivité de la règle de droit », L'année sociologique, 3^{ème} série, 1958, p. 3.

⁴²⁴ BENELBAZ (C.), *op. cit.*, note 62, p. 1661.

⁴²⁵ COLLIARD (J.-C.) « Le découpage électoral et la commission prévue à l'article 25 de la Constitution », Petites affiches, 2008, n° 254, p. 42.

en la matière ne fut pas une innovation de la dernière réforme constitutionnelle. En effet, son apparition en tant qu'un organe *ad hoc* date du redécoupage de 1986. La loi d'habilitation du 11 juillet 1986⁴²⁶ a notamment subordonné le projet de l'ordonnance à l'avis public d'une commission « *indépendante* »⁴²⁷, premier filtre de contrôle avant celui du Conseil d'État.

217. La commission était composée de deux membres du Conseil d'État, de deux membres de la Cour de cassation et de deux membres de la Cour des comptes, chaque juridiction désignant elle-même ses délégués. Cette autorité avait pour mission d'améliorer le résultat du travail gouvernemental, mais surtout d'y conférer une légitimité politique. En effet, l'expertise de la « *Commission des Sages* »⁴²⁸ ne fut directement impliquée par son mode de composition, aucun prérequis en matière des découpages électoraux n'étant pas formulé⁴²⁹. En revanche, l'idée de l'absence de membres des partis politiques était bien présente lors de la conception de la Commission⁴³⁰.

218. La force légitimatrice de la « *Commission des Sages* » a nourri les réflexions à propos de son éventuelle réutilisation pour les redécoupages ultérieurs. L'idée de nécessité de révision périodique des cartes électorales a impliqué l'avènement des projets de rendre la Commission permanente. Deux projets peuvent être évoqués ainsi. En 1993, le Comité de réflexion relatif à la révision de la Constitution, présidé par le doyen Georges Vedel, proposa de pérenniser la Commission indépendante composée « *des membres des juridictions administratives et judiciaires et [...] d'experts dans les disciplines de la démographie, de la géographie et des sciences politiques* »⁴³¹. La veille à la périodicité normale des découpages fut aussi envisagée comme l'une des missions de la Commission⁴³².

⁴²⁶ Loi n° 86-825 du 11 juillet 1986 *relative à l'élection des députés et autorisant le gouvernement à délimiter par ordonnance les circonscriptions électorales*, article 7.

⁴²⁷ Appellation officieuse du fait de nomination des magistrats et non pas de personnes politiques en son sein. V. EHRHARD (T.), *Le découpage électoral sous la V^{ème} République : intérêts parlementaires, logiques partisans*, op. cit., note 6, p. 286.

⁴²⁸ Rapport au nom de la Commission des Lois constitutionnelles, de Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale, sur le projet de loi considéré comme adopté par l'Assemblée nationale aux termes de l'article 49 alinéa 3, de la Constitution, après déclaration d'urgence, relatif à la délimitation des circonscriptions pour l'élection des députés, fait par M. Jacques Larché, Sénat, première session ordinaire de 1986-1987, annexe au procès-verbal de la séance du 16 octobre 1986, p. 5.

⁴²⁹ EHRHARD (T.), *Le découpage électoral sous la V^{ème} République : intérêts parlementaires, logiques partisans*, op. cit., note 6, p. 294 : comme le souligne l'auteur, « *il n'y a aucune trace des spécialistes des questions électorales dans la commission* ».

⁴³⁰ Ibidem.

⁴³¹ Commission de réforme du mode de scrutin, présidée par le doyen Georges Vedel, *Rapport sur le problème de la réforme du mode de scrutin pour l'élection des députés*, rapport au Premier Ministre, 15 février 1993, 183 p.

⁴³² VEDEL (G.) « Réformer les institutions... Regard rétrospectif sur deux Commissions », *Revue française de science politique*, 47^e année, n° 3-4, 1997, p. 323.

219. Ce projet n'eut pas à court terme de suites. Pourtant, l'idée fut reprise en 2005, par le premier ministre Jean-Pierre Raffarin. Suite à la communication par le Conseil constitutionnel des observations concernant le principe d'égalité devant le suffrage, une commission présidée par Pierre Bordry a été créée⁴³³. Le résultat de son travail fut un constat alarmant, au moins soixante circonscriptions ne répondaient plus aux critères du principe d'égalité devant le suffrage. Cependant, l'ampleur de l'opération de remodelage à effectuer eut « *conduit le gouvernement à renoncer à un découpage qui aurait déstabilisé trop de circonscriptions et donc de députés sortants* »⁴³⁴. Cette expérience constitua un deuxième point de passage pour le projet du 29 octobre 2007 du Comité de réflexion présidé par Édouard Balladur, retenu ensuite au sein de la révision de la Constitution le 23 juillet 2008. La proposition n° 64⁴³⁵ du Comité Balladur reprend l'idée de la constitutionnalisation de la Commission composée de magistrats et d'experts en matière électorale dans l'article 25 de la loi fondamentale.

220. L'idée d'une Commission indépendante se prononçant *ex ante* sur les projets de découpage électoral est ainsi un achèvement d'un long processus de sa conception. Cependant, la référence à l'expertise des membres de la Commission n'a pas été reflétée dans la loi du 13 janvier 2009 *relative à la commission prévue à l'article 25 de la Constitution et à l'élection des députés*⁴³⁶. Hormis trois magistrats issus de mêmes juridictions que celles en 1986, les autres membres sont nommés chacun par le Président de la République, le Président de l'Assemblée nationale et le Président du Sénat⁴³⁷. Des dispositions visant à assurer son indépendance ont tout de même été intégrées dans le Code électoral, à savoir un mandat non renouvelable de six ans⁴³⁸, une incompatibilité avec toute fonction électorale de ses membres⁴³⁹ et une autonomie financière⁴⁴⁰.

221. Ainsi, il peut être constaté une transformation assez faible de la « *Commission des Sages* ». Il s'agit toujours d'un même organe dont le rôle est consultatif et non décisionnel ; ses

⁴³³ La Commission Bordry fut composée de et composée de cinq membres, dont un magistrat (Bordry), deux professeurs de droit, un membre du corps préfectoral et un statisticien. En raison de l'absence de publicité de ses travaux, nous nous référons à une source secondaire : EHRHARD (T.), *Le découpage électoral sous la V^{ème} République : intérêts parlementaires, logiques partisans*, op. cit., note 6, p. 287.

⁴³⁴ OWEN (B.), *Le processus électoral : permanences et évolutions : réflexions à partir des actes du colloque réuni au Sénat le 22 novembre 2005*, Studyrama, 2006, p. 45.

⁴³⁵ Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Vème République présidé par M. Édouard Balladur, op. cit., note 197, p. 71-72.

⁴³⁶ V. les critiques des députés d'opposition exposées notamment dans EHRHARD (T.), *Le découpage électoral sous la V^{ème} République : intérêts parlementaires, logiques partisans*, op. cit., note 6, p. 289-290.

⁴³⁷ Le Président de la République en désigne en outre le président. Article L. 567-1 du Code électoral. En 2009, en plus de la composition visée dans ledit article, un rapporteur général de la Commission fut nommé, celui-ci issu du Conseil d'État.

⁴³⁸ Article L. 567-2 du Code électoral.

⁴³⁹ Article L. 567-3 du Code électoral.

⁴⁴⁰ Article L. 567-8 du Code électoral.

avis ne liant pas le Gouvernement. De plus, les dispositions légales régissant la composition de la Commission impliquent le maintien de l'idée selon laquelle cette dernière est en premier lieu une autorité indépendante susceptible de légitimer les découpages opérés par le Gouvernement et ce avant même d'être une réunion d'experts en la matière. Enfin, lorsque les modifications ont été effectuées après la demande de révision de certaines circonscriptions, une nouvelle saisine de la Commission en vue de leur validation demeure facultative⁴⁴¹. De ce fait, le gouvernement dispose d'une marge de manœuvre encore plus étendue quant à la question de suivre ou non les avis formulés.

222. Mais plus encore, cette Commission a vu le jour dans un environnement institutionnel dominé par le monopole du Conseil d'État. Tant le découpage électoral de 1958 que les remodelages ponctuels ultérieurs ont été soumis à son avis, avis suivis généralement par le Gouvernement. Or, le degré de son contrôle dépasse l'examen des critères de l'égalité démographique ou des exigences liées à la géographie⁴⁴². Comme il a pu être relevé au terme d'entretiens avec les membres du Conseil ayant participé à l'élaboration des avis en matière des découpages électoraux, « *les discussions [...] ne manquent pas d'aborder des aspects plus politiques et son contrôle se permet ainsi de dépasser les limites strictes du droit* »⁴⁴³. Au-delà du constat de « *dilution des contrôles* »⁴⁴⁴ en raison de leur partage, le contrôle de la Commission pourrait être représenté comme ayant vocation à « *éclairer le Conseil d'État* »⁴⁴⁵, étant ainsi perçu par le Gouvernement comme un contrôle de moindre valeur.

223. Bien que la contrainte des contrôles consultatifs successifs de la Commission de l'article 25 et du Conseil d'État soit juridiquement faible (§1), leur force de persuasion permet auxdits contrôles de devenir efficaces (§2).

§ 2. Une contrainte institutionnelle globalement forte

224. Les contrôles successifs des autorités administratives en question ont une force de persuasion incontestable pour le gouvernement dans la mesure où le respect des avis émis conditionne l'acceptation politique du découpage. Est en jeu la perception publique du processus

⁴⁴¹ CC, décision n° 2010-602 DC du 18 février 2010, *Loi ratifiant l'ordonnance n° 2009-935 du 29 juillet 2009 portant répartition des sièges et délimitation des circonscriptions pour l'élection des députés*, cons. 2-4.

⁴⁴² En reprenant ainsi son expérience cumulée en matière des redécoupages cantonaux.

⁴⁴³ EHRHARD (T.), *Le découpage électoral sous la V^{ème} République : intérêts parlementaires, logiques partisans*, *op. cit.*, note 6, p. 309.

⁴⁴⁴ FICHET (G.), *op. cit.*, note 36, p. 554.

⁴⁴⁵ COLLIARD (J.-C.), *op. cit.*, note 425, p. 42.

dont l'approbation dépendrait du respect de l'avis public de la Commission prévue à l'article 25. De plus, la volonté du Gouvernement de sécuriser son travail du risque de censure *ex post* par le Conseil constitutionnel, implique l'obligation de suivre les propositions formulées par le Conseil d'État⁴⁴⁶. Inversement, le risque de censure ultérieure est faible dès lors que les contraintes du contrôle préventif, quand bien même juridiquement faibles, sont observées⁴⁴⁷. L'importance politique conférée à ces avis conditionne leurs effets utiles pour le respect du principe d'égalité devant le suffrage.

225. Mais plus encore, en raison du statut particulier des autorités administratives, moins liées par les contraintes en comparaison avec les juridictions, ces premières ont su développer un contrôle d'opportunité politique s'imposant au Gouvernement. Ce contrôle transparaît dans les avis qui ont été rendus publics, ainsi que dans les sources secondaires ayant pris connaissance de contenu des avis non publiés⁴⁴⁸.

226. En ce qui concerne le Conseil d'État, le contrôle politique à titre consultatif est un point de passage normal pour la Haute juridiction dans la mesure où celle-ci « *exerce un contrôle global, qui inclut non seulement la forme et la conformité du texte au droit, mais aussi, son opportunité* »⁴⁴⁹. Il pouvait ainsi privilégier ainsi les critères autres que l'équilibre démographique, et notamment le souci d'éviter, en septembre 1986, le partage des villes⁴⁵⁰, pratique relevant de la technique dite de la « *noyade* »⁴⁵¹.

227. La Commission, conçue comme une autorité indépendante, dispose d'une marge de manœuvre très large. Si, au départ, elle s'était saisie largement de la « *démographie* »⁴⁵², en 2009 elle a élargi son pouvoir d'appréciation aux critères « *de la pertinence et de l'objectivité des projets*

⁴⁴⁶ EHRHARD (T.), *Le découpage électoral sous la V^{ème} République : intérêts parlementaires, logiques partisans*, op. cit., note 6, p. 306.

⁴⁴⁷ Comme l'observe Michel Roux, « *les avis du Conseil d'État sont toujours communiqués au Conseil constitutionnel lorsqu'une loi lui est déférée. L'expérience prouve que ces avis sont très largement suivis* ». Cité par : LEROYER (S.), op. cit., note 60, p. 589.

⁴⁴⁸ Le caractère secret de la majorité d'avis du Conseil d'État en matière des découpages électoraux ne nous permet pas d'effectuer une analyse exhaustive de son rôle en la matière ; vont ainsi être mobilisées le compte rendu sommaire des avis du Conseil d'État à propos du découpage électoral de 1986 dans l'ouvrage de PONCEYRI (R.), *Le découpage électoral*, Paris, Economica, 1988, 334 p., dans le Rapport au nom de la Commission des Lois constitutionnelles, de la Législation et de l'Administration générale de la République sur le projet de loi ratifiant l'ordonnance no 2009-935 du 29 juillet 2009 portant répartition des sièges et délimitation des circonscriptions pour l'élection des députés, fait par M. Charles de la Verpillière, Assemblée nationale, 6 octobre 2009, n° 1949, 203 p. ainsi que dans la thèse de EHRHARD (T.), *Le découpage électoral sous la V^{ème} République : intérêts parlementaires, logiques partisans*, op. cit., note 6.

⁴⁴⁹ LEROYER (S.), op. cit., note 60, p. 586-587.

⁴⁵⁰ PONCEYRI (R.), op. cit., note 448, p. 14.

⁴⁵¹ Sur cette pratique, v. *supra*, paragraphes 3 et 157.

⁴⁵² PONCEYRI (R.), op. cit., note 448, p. 14.

qui lui étaient soumis »⁴⁵³. Son appréciation extra-juridique fait notamment ressortir une idée de conciliation entre l'équilibre démographique et les liens entre électeurs et élus.

228. D'une part, en 2009, la Commission a utilisé un seuil maximal de dérogation moins perméable que celui établi par le législateur. Les lois d'habilitation retiennent constamment le seuil de 20%, dont l'utilisation a été conditionnée par le Conseil constitutionnel à des cas extrêmes. Or, la Commission propose au gouvernement de procéder à des modifications dès lors qu'un écart de plus de 10% est constaté par rapport à la moyenne départementale⁴⁵⁴. En l'occurrence, la Commission vise non seulement la satisfaction des exigences constitutionnelles et légales, mais aussi la diminution du nombre de départements où l'utilisation des dérogations légitimes par rapport à la norme moyenne de représentation aurait pu se révéler injustifiée.

229. D'autre part, la Commission se tient à l'impératif abandonné par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2008-572 DC « [d']assurer un lien étroit entre l'élu d'une circonscriptions et les électeurs »⁴⁵⁵. Lorsque la Commission avait argué en faveur du maintien de la méthode dite « de la tranche », elle le faisait au motif que « le choix de méthodes plus strictement fondées sur une représentation proportionnelle aurait en effet conduit à augmenter sensiblement le nombre de départements n'élisant plus qu'un seul député »⁴⁵⁶. Ainsi, malgré la censure par le Conseil de la règle de représentation minimale, la Commission se tient à préserver la surreprésentation des départements peu peuplés par deux députés. Se pose ainsi la question de savoir dans quelle mesure l'exigence de représentation des départements, entités administratives, peut entrer en contradiction avec la représentation de la Nation indivisible. Du point de vue de la conception de la souveraineté nationale, seule cette dernière doit être prise en compte. De plus, le maintien des liens entre les élus du département et les électeurs ne constitue pas d'implication logique de la théorie du mandat représentatif. En général, lesdites particularités de l'avis de la Commission consultative du 23 juin 2009 dépassent le cadre de cette stricte analyse juridique.

230. Enfin, les conditions du travail de la Commission consultative sont favorables au contrôle de l'opportunité politique dans la mesure où cette dernière bénéficie des dossiers détaillés. Les cartes des tendances électorales et les résultats des enquêtes sociologiques lui sont notamment

⁴⁵³ Avis public de la Commission consultative du redécoupage électoral prévue par l'article 25 de la Constitution, 23 juin 2009, *JORF* du 3 juillet 2009, p. 3.

⁴⁵⁴ Ibidem. Ainsi, si l'écart de 11,34% (Département de Cher) relève d'un « excédent démographique » pour la Commission, les écarts de 8,44% ou de 9,48% (Département d'Eure) « demeurent dans les limites raisonnables ».

⁴⁵⁵ CC, décision n° 86-208 DC des 1 et 2 juillet 1986, *Loi relative à l'élection des députés et autorisant le Gouvernement à délimiter par ordonnance des circonscriptions électorales*, cons. 22.

⁴⁵⁶ Avis public de la Commission consultative du redécoupage électoral prévue par l'article 25 de la Constitution, *op. cit.*, note 453, p. 2.

transmis par le Bureau des élections⁴⁵⁷. Elle dispose aussi d'un délai de deux mois satisfaisant pour effectuer un examen approfondi en la matière⁴⁵⁸.

231. La perspective d'enchaînement des contrôles n'est pas, en outre linéaire. Il s'agit d'interactions réciproques entre les autorités administratives en question et le gouvernement, des aller-retours des appréciations, ainsi que de correction graduelle des discordances. À titre d'exemple⁴⁵⁹, en 1986, trois corrections de l'avant-projet initial du gouvernement sont intervenues. Le nombre de circonscriptions législatives rejetées est passé du 167 à 60 sur 574⁴⁶⁰, et le nombre de départements approuvés de 35 à 84 sur 96⁴⁶¹. Suite à l'avis de la « *Commission des Sages* » du 11 août 1986, le gouvernement a effectué la première correction, retenant environ 60% de propositions des magistrats. Pour 11 départements, l'avis n'a pas été suivi ; pour 13 départements, une proposition alternative a été retenue. Le 11 septembre 1986, le Conseil d'État, avant de se prononcer sur le fond, demande un nouvel examen de ces 13 propositions alternatives par la Commission. Cette dernière, rejette quatre d'entre eux le 17 septembre 1986. Par la suite, une deuxième correction gouvernementale intervient, refusant de suivre l'avis de la Commission dans 13 cas sur 96. Or, l'appréciation du Conseil d'État, intervenue le 20 septembre 1986, rejeta 17⁴⁶² ou 25 départements dont 7⁴⁶³ n'avaient reçu aucune validation. Et ce n'est qu'après la troisième correction que le Conseil d'État valida 517 circonscriptions de 574⁴⁶⁴, soit 84 départements sur

⁴⁵⁷ EHRHARD (T.), *Le découpage électoral sous la V^{ème} République : intérêts parlementaires, logiques partisans*, *op. cit.*, note 6, p. 300.

⁴⁵⁸ Article L. 567-7 du Code électoral.

⁴⁵⁹ Une tendance pareille pouvait être observée lors de la conception de l'avant-projet du découpage électoral en 2009, v. Rapport au nom de la Commission des Lois constitutionnelles, de la Législation et de l'Administration générale de la République *sur le projet de loi ratifiant l'ordonnance no 2009-935 du 29 juillet 2009 portant répartition des sièges et délimitation des circonscriptions pour l'élection des députés*, fait par M. Charles de la Verpillière, Assemblée nationale, 6 octobre 2009, n° 1949, 203 p.

⁴⁶⁰ Rapport au nom de la Commission des Lois constitutionnelles, de la Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale, *sur le projet de loi considéré comme adopté par l'Assemblée nationale aux termes de l'article 49 alinéa 3, de la Constitution, après déclaration d'urgence, relatif à la délimitation des circonscriptions pour l'élection des députés*, fait par M. Jacques Larché, Sénat, première session ordinaire de 1986-1987, annexe au procès-verbal de la séance du 16 octobre 1986, p. 4-5.

⁴⁶¹ PONCEYRI (R.), *op. cit.*, note 448, p. 12-15.

⁴⁶² Rapport au nom de la Commission des Lois constitutionnelles, de la Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale, *sur le projet de loi considéré comme adopté par l'Assemblée nationale aux termes de l'article 49 alinéa 3, de la Constitution, après déclaration d'urgence, relatif à la délimitation des circonscriptions pour l'élection des députés*, fait par M. Jacques Larché, Sénat, première session ordinaire de 1986-1987, annexe au procès-verbal de la séance du 16 octobre 1986, p. 4-5.

⁴⁶³ PONCEYRI (R.), *op. cit.*, note 448, p. 12-15. Les données de deux sources secondaires rapportant les avis du Conseil d'État en la matière contiennent des divergences ; en raison du caractère secret desdits avis, notre présentation rapporte les deux variantes.

⁴⁶⁴ Rapport au nom de la Commission des Lois constitutionnelles, de la Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale, *sur le projet de loi considéré comme adopté par l'Assemblée nationale aux termes de l'article 49 alinéa 3, de la Constitution, après déclaration d'urgence, relatif à la délimitation des circonscriptions pour l'élection des députés*, fait par M. Jacques Larché, Sénat, première session ordinaire de 1986-1987, annexe au procès-verbal de la séance du 16 octobre 1986, p. 4-5.

96⁴⁶⁵. Les chiffres divergent dans différentes sources les rapportant, mais le taux de circonscriptions enfin validées soit par deux autorités, soit par l'une ou l'autre, atteint 92,85%⁴⁶⁶ ou 97,3%⁴⁶⁷. À titre de comparaison, au terme d'une procédure semblable effectuée en 2010, le taux de validation était de 96%⁴⁶⁸.

232. Ainsi, les éléments statistiques font état de la force de persuasion incontestable des avis analysés. De surcroît, en 2009, lorsque le gouvernement refusa de suivre certaines propositions de la Commission consultative, il le fit par le biais d'observations motivées par divers arguments d'ordre historique, économique ou de dynamique démographique attendue⁴⁶⁹.

233. Il n'en reste pas moins que le Conseil d'État a le dernier mot dans cet enchaînement des avis consultatifs. Il peut rejeter les circonscriptions validées par la Commission consultative et *vice versa*, sans que le gouvernement ne soit obligé de passer à nouveau par cette dernière⁴⁷⁰. Cela confirme en partie la thèse selon laquelle sa mission est d'« éclairer le Conseil d'État »⁴⁷¹ plus que le gouvernement. Or, un tel constat semble paradoxal dans la mesure où une autorité spécialisée dans le domaine des découpages électoraux cède le terrain devant l'appréciation d'une autorité administrative à compétence générale, bien que plus ancienne.

234. Si le contrôle d'opportunité politique à titre consultatif peut devenir *de facto* contraignant en raison de considérations de nature politique (Section I), le contrôle hiérarchiquement organisé peut, à son tour, devenir inefficace pour des raisons identiques (Section II). Une comparaison des cas français et russe en témoigne.

Section II. Une organisation hiérarchique inefficace

235. L'ensemble de procédures d'organisation des élections et des campagnes électorales, ainsi que des opérations référendaires en Russie, relève de commissions électorales indépendantes

⁴⁶⁵ PONCEYRI (R.), *op. cit.*, note 448, p. 12-15.

⁴⁶⁶ Ibidem, calcul réalisé à partir de chiffres de p. 15.

⁴⁶⁷ EHRHARD (T.), *Le découpage électoral sous la V^{ème} République : intérêts parlementaires, logiques partisans*, *op. cit.*, note 6., p. 311.

⁴⁶⁸ Ibidem, p. 312.

⁴⁶⁹ Ibidem, v. les annexes, p. 899-905.

⁴⁷⁰ V. *supra*, paragraphe 222.

⁴⁷¹ COLLIARD (J.-C.), *op. cit.*, note 425, p. 42.

par rapport aux organes de pouvoir de l'État⁴⁷² et disposant de l'autonomie financière⁴⁷³. Elles forment une structure hiérarchique déconcentrée et sont à la fois les autorités d'exécution et de contrôle des commissions inférieures. Elles interviennent, à la différence de la Commission consultative française, à tout niveau des opérations électorales. Bien que le mécanisme de recours hiérarchique au sein des commissions soit prévu comme un instrument de dépolitisation des découpages électoraux (§1), les modalités de sa mise en œuvre pratique ne tiennent pas compte de certaines possibilités de contrecarrer le dispositif en vigueur (§2).

§ 1. Une contrainte apparemment forte

236. Les garanties de l'indépendance des commissions électorales leur confèrent une compétence de contrôler non seulement le respect de la loi fédérale, mais aussi l'éventualité des découpages arbitraires voire partisans. En effet, leur statut d'organes permanents⁴⁷⁴ repose sur les principes de parité dans la nomination de leurs membres. D'une part, une parité entre organes de pouvoir exécutif et législatif est respectée dans la mesure où la moitié des membres des commissions électorales des sujets de la Fédération sont nommés par les assemblées législatives respectives et l'autre moitié – par les exécutifs régionaux⁴⁷⁵. La CEC, quant à elle, reflète la balance entre le pouvoir présidentiel, le pouvoir législatif et la représentation des entités fédérées par le Conseil de la Fédération, chaque autorité ayant droit d'y nommer 5 membres⁴⁷⁶. D'autre part, une parité entre les forces politiques est exigée. Les nominations parlementaires sont effectuées sur proposition des partis représentés aux assemblées à raison d'un candidat par un parti, indépendamment de la taille des groupes parlementaires des partis en question⁴⁷⁷. Cela a pour but de garantir non seulement une impartialité des commissions, mais aussi d'assurer un certain équilibre politique en leur sein⁴⁷⁸.

237. Grâce à leur statut d'administration électorale, les commissions électorales disposent d'outils statistiques propres et des données internes⁴⁷⁹ comparables à celles communiquées en France par le Bureau des élections à la Commission consultative. À titre d'exemple, le système « *GAS Vybory* » rassemble les données démographiques du nombre d'électeurs inscrits dans

⁴⁷² Article 20 §12 de la loi fédérale n° 67-Φ3 du 12 juin 2002 *relative aux garanties essentielles des droits électoraux et référendaires des citoyens de la Fédération de Russie*.

⁴⁷³ Ibidem, §14. Le paragraphe 12.1 du même article consacre par ailleurs l'obligation de transparence de financement des commissions électorales.

⁴⁷⁴ Ibidem.

⁴⁷⁵ Ibidem, article 22.

⁴⁷⁶ Ibidem, article 21.

⁴⁷⁷ Ibidem, article 21 §4 ; article 22 §4.

⁴⁷⁸ PETROV (I.V.), *op.cit.*, note 135, p. 145.

⁴⁷⁹ BOUZINE (A.Y.), *op. cit.*, note 375, p. 87.

chaque entité concernée par l'élection. C'est à partir de ces données que les projets de découpage des circonscriptions sont effectués. La permanence et l'ancienneté des missions des commissions électorales russes, ainsi que l'activité assez remarquable de la CEC en matière d'édiction des circulaires d'application des lois fédérales, permettent de développer une expertise assez unifiée et circonstanciée en matière des découpages électoraux⁴⁸⁰.

238. Enfin, l'unicité de l'organisation des commissions électorales et de leur appréciation des découpages est assurée par le mécanisme de recours hiérarchique devant la commission électorale supérieure que peut introduire toute personne ayant intérêt à agir⁴⁸¹. La commission supérieure peut, en outre, se saisir elle-même d'une décision de la commission inférieure. Face à une contestation ou à une préoccupation de sa part, elle a l'opportunité soit de se prononcer sur le fond de la question et de substituer éventuellement la décision litigieuse par la sienne, soit de casser, pour une erreur de droit ou de vice de l'incompétence, la décision prise et renvoyer la question à la commission inférieure⁴⁸².

239. Sur le plan pratique, la quasi-totalité des recours hiérarchiques devant les commissions électorales concerne le contentieux d'enregistrement des candidatures. Les recours hiérarchiques sont plutôt rares en matière des découpages électoraux : le caractère facultatif de recours hiérarchique avant le recours contentieux⁴⁸³ rend ce premier peu utile en temps limité de campagne électorale.

240. Ainsi, la rareté des recours hiérarchiques relativise le constat d'une contrainte forte imposée par le contrôle des autorités indépendantes disposant de l'expertise en la matière (§1). Cependant, il y a d'autres facteurs qui affaiblissent davantage le recours hiérarchique en matière de découpages électoraux (§2).

§ 2. Une contrainte effectivement faible

241. Formellement, conformément à l'article 20 de la loi électorale fédérale, toute violation de la règle de droit par l'arrêté de la commission électorale est susceptible d'annulation et de

⁴⁸⁰ Ibidem, p. 73.

⁴⁸¹ Article 20 § 11 et article 75 de la loi fédérale n° 67-Φ3 du 12 juin 2002 *relative aux garanties essentielles des droits électoraux et référendaires des citoyens de la Fédération de Russie*.

⁴⁸² Ibidem, article 20 § 11.

⁴⁸³ Ibidem, article 75.

cassation par la commission supérieure⁴⁸⁴. Pourtant, en matière des découpages électoraux, l'arrêté de découpage n'est qu'une étape intermédiaire : il ne produit pas d'effets de droit sur les électeurs avant d'être ratifié par l'assemblée législative concernée. Il n'est donc pas susceptible de violer les droits électoraux des citoyens. Un découpage proposé par une commission manifestement inégalitaire ou entaché de déséquilibre politique peut toujours être rejeté ou profondément altéré par une assemblée législative disposant d'un droit d'amendement en la matière.

242. Pour le moment, la jurisprudence fédérale ne s'est pas encore prononcée sur la question de l'applicabilité du recours hiérarchique au sein des commissions électorales pour les cas de découpage électoral. Seule une cour suprême de sujet de la Fédération a été confrontée à une telle contradiction. En 2014, la Cour de la région de Moscou a invalidé l'annulation ayant résulté d'un recours hiérarchique en la matière comme insusceptible de produire des effets de droit⁴⁸⁵. En l'occurrence, une élue municipale avait formé un recours devant la commission territoriale en contestation de l'arrêté de découpage qu'elle avait estimé contraire au principe d'égalité devant le suffrage. La commission supérieure, lors de l'examen de la décision au fond, y avait effectivement constaté un écart excessif par rapport à la norme moyenne de représentation et avait donc annulé la décision litigieuse, en enjoignant à la commission de l'entité municipale d'en prendre une nouvelle.

243. La mise en œuvre du mécanisme de contrôle hiérarchique révèle, en général, le caractère contraignant de celui-ci. Cependant, le juge de droit commun a restreint le recours hiérarchique aux seuls cas de décisions définitives des commissions électorales. Seules celles-ci sont susceptibles de produire des droits et des obligations à l'égard des particuliers. Par conséquent, les découpages électoraux ne pourraient plus être contestés par le biais du recours hiérarchique. Il n'en reste pas moins que la décision commentée reste singulière et n'a pas été confirmée ni infirmée par le juge fédéral.

244. Sur le plan substantiel, un problème majeur de l'indépendance des commissions électorales neutralise l'éventualité du contrôle de l'équilibre politique des découpages électoraux. L'exigence de parité entre les forces politiques ne s'applique en effet pas aux membres nommés par les exécutifs. Étant formellement les délégués des exécutifs, ils peuvent aussi être membres d'un parti politique, puisque la loi électorale fédérale ne fait pas de restrictions en ce sens

⁴⁸⁴ Hormis le cas de la CEC dont les décisions ne sont pas susceptibles de recours hiérarchique ; seul le recours contentieux devant la Cour suprême de la Fédération de Russie est envisageable.

⁴⁸⁵ Cour de la région de Moscou, ordonnance d'appel du 16 avril 2014, n° 33-8150/2014.

concernant leur situation⁴⁸⁶. Cela n'empêche pas la plupart de membres des commissions électorales d'être en même temps membres du parti politique « *Russie Unie* », parti qui détient la majorité des sièges dans le parlement fédéral et dans la quasi-totalité des parlements régionaux⁴⁸⁷. Le principe de l'égle représentation des groupements politiques au sein des commissions électorales se trouve ainsi atteint, ce qui a d'ailleurs été mis en évidence dans les rapports de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE)⁴⁸⁸. Cette dernière a d'ailleurs souligné, en 2016, la proximité des commissions électorales « *du terrain* » aux organes d'administration locale. Par conséquent, la vérification du critère de l'équilibre politique, en plus du contrôle de respect des règles de droit par les commissions électorales, s'avère être contre-intuitive.

245. En somme, l'idée d'exercer un contrôle allant au-delà des critères strictement définis par le principe d'égalité devant le suffrage relève largement de choix de l'autorité, à la fois discrétionnaire et conditionné par des éléments extra-juridiques. Ces contraintes sont susceptibles de transformer les contrôles consultatifs en obligatoires, comme c'est le cas en France. Inversement, elles peuvent rendre les contrôles hiérarchiquement organisés rares voire effacés.

246. L'ambiguïté du contrôle politique, dont l'exercice est conditionné par les facteurs extra-juridiques (Titre I), se distingue nettement du contrôle juridictionnel généralement restreint. Cependant, un changement de la perspective s'y observe au profit d'un contrôle plus circonstancié du principe d'égalité devant le suffrage (Titre II).

⁴⁸⁶ VASILIEV (V.I.), POMAZANSKY (A.E.) « La réglementation législative des systèmes électoraux utilisés pour les élections municipales » [« Zakonodatel'noye regulirovaniye izbiratel'nikh sistem, pimenyaemihkh na municipal'nikh vyborah »], Revue de Droit russe [« Zhurnal Rossiyskogo prava »], n° 4, 2010, p. 6-16.

⁴⁸⁷ PETROV (I.V.), *op.cit.*, note 135, p. 146.

⁴⁸⁸ OSCE / BIDDH, *Fédération de Russie, élections à la Douma d'État du 18 septembre 2016, Rapport final de la Mission d'observation des élections*, Varsovie, 23 décembre 2016, p. 9.

TITRE II. UNE ÉVOLUTION INVERSÉE DES CONTRÔLES JURIDICTIONNELS

247. À l'instar des potentialités d'encadrement politique et de l'examen de l'opportunité des découpages électoraux par les autorités administratives, le rôle du contrôle juridictionnel est capital pour le principe d'égalité devant le suffrage. Il intervient tant au niveau du contrôle de constitutionnalité que de légalité des découpages électoraux. Or, à l'intérieur des cadres constitutionnel et légal, les opérations de répartition des sièges et de délimitation des circonscriptions relèvent de la compétence discrétionnaire du législateur, en France et en Russie. Cela a pour conséquence, d'une part, une autolimitation du juge constitutionnel. D'autre part, un renforcement du contrôle de légalité, s'imposant à l'Administration de la part du juge ordinaire, s'observe. Dans un État fédéral, tel le cas de la Russie, le contrôle normal implique le contrôle de la légalité régionale ou municipale par rapport à la légalité fédérale.

248. De ce fait, il conviendrait de parler des contrôles juridictionnels au pluriel, contrôles aux modalités différentes. À cet égard, si, en Russie, les caractéristiques du contrôle restreint de constitutionnalité et du contrôle normal de légalité fédérale restent intactes depuis les premiers contrôles des découpages électoraux, l'étude du cas français par rapport à cet élément statique révèle une évolution importante des modalités de l'examen des découpages électoraux.

249. En effet, si le contrôle initialement restreint de constitutionnalité acquiert des outils qui le renforcent (Chapitre I), le contrôle normal de légalité est devenu plus restrictif au cours des dernières années (Chapitre II).

Chapitre I. Une mutation de l'examen restreint de constitutionnalité

250. La retenue propre au juge constitutionnel en matière du principe d'égalité devant le suffrage s'observe dans deux systèmes juridiques analysés⁴⁸⁹ (Section I). En France, elle a été relativisée par l'accroissement des potentialités de contrôle du Conseil constitutionnel depuis le contrôle du découpage électoral de 2009-2010 (Section II).

⁴⁸⁹ Pour des raisons liées au faible nombre de décisions de la Cour constitutionnelle russe en matière des découpages électoraux, ainsi qu'au caractère marginal de la question pour la doctrine russe, la présente analyse des jurisprudences constitutionnelles en la matière comprendra peu de comparaison avec le cas russe.

Section I. Un contrôle initialement restreint du juge constitutionnel

251. Le contrôle de l'égalité électorale, comprise dans un sens large de l'égalité de voter et d'être élu, est « *modulable en fonction des intérêts en cause* »⁴⁹⁰. En ce qui concerne l'expression du suffrage, définie comme « *l'exercice même du droit de vote et d'éligibilité qui constitue le noyau dur de ce droit fondamental* »⁴⁹¹, l'appréciation est stricte et peu perméable aux dérogations législatives. À titre d'exemple, peuvent être à nouveau évoquées les interdictions du vote plural aux élections aux conseils des prud'hommes en France⁴⁹² ou aux élections régionales en Russie lorsque fut censurée l'incompétence négative du législateur régional ayant créé l'éventualité de l'inégalité de décompte⁴⁹³. La « *strict scrutiny* » se manifeste, principalement, par l'abondance des moyens et des conclusions soulevés d'office ainsi que par de fortes réserves d'interprétation⁴⁹⁴.

252. En revanche, les mesures prises en vue de l'organisation du suffrage, dont les opérations du découpage électoral⁴⁹⁵, sont sujettes au contrôle restreint. Ainsi, les exigences des critères objectifs et rationnels de l'aménagement du principe d'égalité⁴⁹⁶ ou celles de nécessité et de proportionnalité aux objectifs à valeur constitutionnelle poursuivis par la loi⁴⁹⁷ transparaissent dans les jurisprudences constitutionnelles française et russe. Le Conseil constitutionnel français fonde notamment son contrôle sur la recherche de l'erreur manifeste d'appréciation du législateur⁴⁹⁸ ou de respect par celui-ci de la mesure limitée dans la prévision des dérogations au principe d'égalité devant le suffrage⁴⁹⁹.

⁴⁹⁰ MELIN-SOUCRAMANIEN (F.), *op. cit.*, note 59, p. 131.

⁴⁹¹ Ibidem, p. 137.

⁴⁹² CC, décision n° 78-101 DC du 17 janvier 1979, *loi portant modification des dispositions du titre 1er du livre V du code du travail relatives aux conseils des prud'hommes*.

⁴⁹³ CC FR, arrêt du 23 mars 2000, n° 4-II, *sur le contrôle de constitutionnalité de deuxième paragraphe de l'article 3 de la loi de la région d'Orenbourg du 18 septembre 1997*.

⁴⁹⁴ MELIN-SOUCRAMANIEN (F.), *op. cit.*, note 59, p. 146-150.

⁴⁹⁵ Ibidem, p. 137.

⁴⁹⁶ Ibidem, p. 153-162.

⁴⁹⁷ Appliqué depuis CC, décision n° 2008-573 DC du 8 janvier 2009, *Loi relative à la commission prévue à l'article 25 de la Constitution et à l'élection des députés*, cons. 26 en France. En Russie, les principes du contrôle restreint en matière électorale, à savoir la proportionnalité aux objectifs poursuivis, l'interdiction de neutraliser la portée du droit en question et l'admission de la possibilité de la limitation de sa portée en vue de conciliation avec d'autres principes à valeur constitutionnelle, ont été exposés dans CC FR, arrêt du 30 novembre 2003, n° 15-II, *relatif au contrôle de constitutionnalité de certaines dispositions de la loi fédérale relative aux garanties essentielles des droits électoraux et référendaires des citoyens de la Fédération de Russie*.

⁴⁹⁸ MELIN-SOUCRAMANIEN (F.), *op. cit.*, note 59, p. 153-162 : l'auteur observe notamment l'origine de la technique de l'erreur manifeste d'appréciation dans la jurisprudence administrative. Pour cette dernière, l'erreur manifeste d'appréciation de l'Administration se définit comme « *une erreur commise par un administrateur dans l'appréciation des faits à laquelle il se livre discrétionnairement pour fonder sa décision et qui s'avère si grossière qu'elle ne laisse place à aucun doute* » (définition de J.-Y. Vincent citée par l'auteur).

⁴⁹⁹ Avec quelques altérations, l'énoncé du degré de contrôle du Conseil constitutionnel se résume ainsi : « *Considérant qu'il résulte de ces dispositions que l'Assemblée nationale, désignée au suffrage universel direct, doit être élue sur des bases essentiellement démographiques ; que, si le législateur peut tenir compte d'impératifs d'intérêt général* ».

253. En ce qui concerne leur mise en œuvre, les techniques du contrôle restreint des juges constitutionnels ont fait objet de critiques doctrinales en raison de leur retenue excessive (§ 1). Néanmoins, une telle posture se révèle en effet appropriée voire efficace en matière délicate que sont les découpages électoraux (§ 2).

§ 1. Un examen de constitutionnalité critiqué

254. Dans l'exercice de contrôle de constitutionnalité, la Cour de Saint-Petersbourg concilie la marge de manœuvre importante du législateur avec sa mission exhaustive de contrôle de constitutionnalité. Or, le Conseil constitutionnel français consacre explicitement le caractère restreint de son contrôle dans la motivation de ses décisions. Il précise ainsi que « *la Constitution ne confère pas au Conseil constitutionnel un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement ; [...] qu'à la différence de la commission prévue à l'article 25 de la Constitution et [...] du Conseil d'État, il ne lui appartient pas davantage de faire des propositions en ce sens* »⁵⁰⁰. Ce positionnement, baptisé « *contrôle minimum* »⁵⁰¹, se borne à censurer les disproportions « *excessives* »⁵⁰² par rapport aux bases démographiques. Tel fut le cas de la censure de l'ensemble du tableau de répartition des sièges pour l'élection des conseillers territoriaux en raison de la présence de cinq départements dont, le nombre des sièges attribué s'écarta de la moyenne régionale de plus de 20%⁵⁰³. De plus, le contrôle restreint des juges constitutionnels russe et français porte sur la vérification du caractère justifiable des dérogations apportées, procédant au cas par cas. À titre d'exemple, peut être évoquée l'étude des travaux préparatoires effectuée par la Cour constitutionnelle russe en 1998 afin de reconnaître légitimes les dérogations liées à l'organisation fédérale de l'État russe⁵⁰⁴. En France, il en fut de même pour la validation des écarts de représentation importants de la circonscription de Saint-Barthélemy et

susceptibles d'atténuer la portée de cette règle fondamentale, il ne saurait le faire que dans une mesure limitée et en fonction d'impératifs précis » (CC, décision n° 86-218 DC du 18 novembre 1986, *Loi relative à la délimitation des circonscriptions pour l'élection des députés*, cons. 7).

⁵⁰⁰ CC, décision n° 2010-602 DC du 18 février 2010, *Loi ratifiant l'ordonnance n° 2009-935 du 29 juillet 2009 portant répartition des sièges et délimitation des circonscriptions pour l'élection des députés*, cons. 20.

⁵⁰¹ SUSANI (N.) « Une aporie de la justice constitutionnelle française : l'impuissance du Conseil constitutionnel face à l'inconstitutionnalité de l'actuel découpage électoral pour les élections législatives de 2007 », RFDC, 2007/1, n° 69, p. 149.

⁵⁰² CC, décision n° 86-218 DC du 18 novembre 1986, *Loi relative à la délimitation des circonscriptions pour l'élection des députés*, cons. 8.

⁵⁰³ CC, décision n° 2010-618 DC du 9 décembre 2010, *Loi de réforme des collectivités territoriales*, cons. 41. V. pour un commentaire détaillé : LAMOUREUX (S.) « La réforme des collectivités territoriales et le Conseil constitutionnel : ombres et lumière (À propos des décisions n°s 2010-618 DC du 9 décembre 2010, Loi de réforme des collectivités territoriales, JO du 17 décembre 2010, p. 22181, 2011-632 D) », *Revue française de droit constitutionnel*, n° 89, 2012/1, p. 83-103.

⁵⁰⁴ CC FR, arrêt du 17 novembre 1998, n° 26-II *relatif au contrôle de constitutionnalité de certaines dispositions de la loi du 21 juin 1995 relative aux élections des députés de la Douma d'État de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie*, § 3. Pour l'analyse de la conciliation en question, v. *supra*, paragraphe 137 et s.

Saint-Martin par rapport à la moyenne en raison de « *la situation géographique et statutaire particulière* »⁵⁰⁵. *A contrario*, des écarts disproportionnés au but poursuivi, quand bien même ce dernier soit légitime, sont susceptibles de censure⁵⁰⁶. Plus encore, l'absence de critères objectifs et rationnels du caractère uninominal ou plurinominal d'une circonscription électorale méconnaît, pour le juge constitutionnel russe, le principe d'égalité devant le suffrage, alors même qu'une telle distinction est, en elle-même constitutionnelle⁵⁰⁷.

255. Il n'en reste pas moins que la pratique du contrôle restreint par le juge constitutionnel peut paraître critiquable à l'égard de l'importance de la mission du maintien de l'équilibre politique lors des opérations de découpage électoral. Plusieurs « *défaillances du contrôle juridictionnel* »⁵⁰⁸ sont ainsi observées par une partie de la doctrine.

256. De prime abord, si le Conseil sanctionne les écarts excessifs par rapport au principe d'égalité devant le suffrage, il laisse passer quelques irrégularités « *regrettables* »⁵⁰⁹ ou « *discutables* »⁵¹⁰ là où leur importance est faible. À cet égard, le Conseil constitutionnel valide l'absence de « *méconnaissance manifeste* »⁵¹¹ en raison de progrès effectués en matière de réduction des inégalités de représentation, par rapport à la situation antérieure. En ce qui concerne le redécoupage de 1986, l'écart reposait sur l'objectif d' « *assurer un lien étroit entre l'élu d'une circonscriptions et les électeurs* »⁵¹². Or, une telle tolérance face aux irrégularités ponctuelles « *peut troubler* », de la sorte que la question se pose de savoir « *si la constitutionnalité des découpages électoraux ne serait pas une fatalité* »⁵¹³. En d'autres termes, le *nil obstat* délivré au

⁵⁰⁵ CC, décision n° 2010-602 DC du 18 février 2010, *Loi ratifiant l'ordonnance n° 2009-935 du 29 juillet 2009 portant répartition des sièges et délimitation des circonscriptions pour l'élection des députés*, cons. 18. Il mérite d'être noté que l'impératif d'intérêt général des particularités géographiques et statutaires de certaines collectivités d'outre-mer est récurrent dans la jurisprudence constitutionnelle relative au principe d'égalité devant le suffrage : en ce qui concerne le découpage électoral de la Polynésie française, le Conseil retint « *l'impératif d'intérêt général qui s'attache à la représentation effective des archipels les moins peuplés et les plus éloignés* ». (CC, décision n° 2000-438 DC du 10 janvier 2001, *Loi organique destinée à améliorer l'équité des élections à l'assemblée de la Polynésie française*, cons. 4).

⁵⁰⁶ CC, décision n° 85-196 DC du 8 août 1985, *Loi sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie I*.

⁵⁰⁷ CC FR, arrêt du 23 mars 2000, n° 4-II, *sur le contrôle de constitutionnalité de deuxième paragraphe de l'article 3 de la loi de la région d'Orenbourg du 18 septembre 1997*.

⁵⁰⁸ BENELBAZ (C.), *op. cit.*, note 62, p. 1661.

⁵⁰⁹ CC, décision n° 2003-475 DC du 24 juillet 2003, *Loi portant réforme de l'élection des sénateurs*, cons. 7.

⁵¹⁰ CC, décision n° 2010-602 DC du 18 février 2010, *Loi ratifiant l'ordonnance n° 2009-935 du 29 juillet 2009 portant répartition des sièges et délimitation des circonscriptions pour l'élection des députés*, cons. 23.

⁵¹¹ Ibidem ; CC, décision n° 2003-475 DC du 24 juillet 2003, *Loi portant réforme de l'élection des sénateurs*, cons. 7.

⁵¹² CC, décision n° 86-208 DC des 1 et 2 juillet 1986, *Loi relative à l'élection des députés et autorisant le Gouvernement à délimiter par ordonnance des circonscriptions électorales*, cons. 22.

⁵¹³ LEVADE (A.) « Une constitutionnalité en trompe-l'œil ou l'impossible censure des découpages électoraux ? – À propos de la décision du Conseil constitutionnel du 18 février 2010 », JCP G, n° 11, 2010, p. 274.

découpage qui « *n'est pas irréprochable* »⁵¹⁴ témoignerait d'une faiblesse de contrôle du principe d'égalité devant le suffrage.

257. Il est ensuite possible de critiquer la retenue judiciaire en ce qui concerne la formulation des propositions alternatives en la matière⁵¹⁵. Tel était notamment le cas où le Conseil constitutionnel refusa de subordonner la modification du mode de scrutin des sénateurs à la révision préalable de la répartition des sièges, tout en admettant que les dispositions constitutionnelles l'« *imposent au législateur* »⁵¹⁶. De même, en 2010, le Conseil valida la méthode de répartition des sièges d'Adams face à la proposition alternative de retenir la méthode de Sainte-Laguë. Il s'est référé au choix du législateur ainsi qu'à la validation de la méthode ancienne par la Commission de l'article 25 de la Constitution, sans émettre d'appréciation d'opportunité⁵¹⁷. *A contrario*, le juge constitutionnel russe se permet de formuler des propositions sur le sens général que doit prendre le législateur en corrigeant le texte censuré. Il en est notamment des décisions relatives aux lois mettant en place les circonscriptions de nature différente⁵¹⁸. Cependant, il use de ce pouvoir face aux législatures régionales et non à l'encontre du législateur fédéral.

258. Enfin, en France, antérieurement à la révision constitutionnelle de 2008 et à l'introduction de la QPC, une absence de pouvoir d'injonction et la critique de la séparation des missions du juge électoral et du juge constitutionnel⁵¹⁹, ont été dénoncées comme « *aporie* » de la justice constitutionnelle qui aurait dû être surmontée pour permettre une censure d'un découpage électoral obsolète⁵²⁰.

259. Malgré les critiques qui peuvent être adressées au caractère restreint de contrôle du principe d'égalité devant le suffrage (§1), celui-ci reste approprié voire efficace en la matière (§2).

⁵¹⁴ Ibidem.

⁵¹⁵ SUSANI (N.), *op. cit.*, note 501, p. 154-157.

⁵¹⁶ CC, décision n° 2000-431 DC du 6 juillet 2000, *Loi relative à l'élection des sénateurs*, cons. 11.

⁵¹⁷ CC, décision n° 2010-602 DC du 18 février 2010, *Loi ratifiant l'ordonnance n° 2009-935 du 29 juillet 2009 portant répartition des sièges et délimitation des circonscriptions pour l'élection des députés*, cons. 14, 15.

⁵¹⁸ Ainsi, le juge constitutionnel peut enjoindre au législateur régional qu'« *il est nécessaire d'opérer une définition des critères objectifs de la distinction des territoires sur la base desquelles les circonscriptions électorales sont découpées ainsi que la consécration des conditions dans lesquelles l'égalité devant le suffrage serait assurée* » (CC FR, arrêt du 22 janvier 2002 n° 2-II relatif au contrôle de constitutionnalité de l'article 69 §2, de l'article 70 §2 et de l'article 90 de la Constitution de la République de Tatarstan).

⁵¹⁹ Dans le cas de la QPC, cette dissociation traditionnelle opérée par le Conseil constitutionnel a été surmontée par la décision du CC du 12 janvier 2012, n° 2011-4538 SEN, *Sénat, Loiret*. V. à propos de ce revirement de jurisprudence GHEVONTIAN (R.) « Un Janus jurisprudentiel : À propos de la décision 2011-4538 du Conseil constitutionnel du 12 janvier 2012 – Sénat, Loiret », *Constitutions*, n° 2, 2012, p. 343-348.

⁵²⁰ SUSANI (N.), *op. cit.*, note 501, p. 157-158.

§ 2. Un examen de constitutionnalité approprié

260. Les instruments à disposition du juge constitutionnel exerçant le contrôle restreint ont cependant prouvé leur efficacité. En ce qui concerne le déclinatoire de compétence en matière de l'évaluation circonscrite des solutions alternatives à l'égard d'une meilleure représentation, celui-ci paraît logique dans la mesure où une telle attribution ne relèverait pas de la fonction de contrôler la constitutionnalité⁵²¹. Pourtant, faute d'être « *jurislature* » en matière de découpages électoraux, le juge constitutionnel contrôle de manière tacite, tant en France qu'en Russie, leur équilibre politique à travers l'interdiction de l'arbitraire⁵²². De plus, en ce qui concerne le cas français, l'analyse exhaustive visant à identifier le « *meilleur découpage* » possible serait une entreprise difficile⁵²³ en raison du délai d'un mois dont dispose le Conseil constitutionnel pour statuer⁵²⁴.

261. Ensuite, toujours en ce qui concerne le Conseil constitutionnel français, celui-ci pose des réserves d'interprétation importantes lors du contrôle des dérogations par rapport au principe d'égalité devant le suffrage. Ainsi, il a sensiblement réduit la marge de manœuvre du découpeur en interdisant le cumul des dérogations ainsi que leur utilisation injustifiée autant en 1986⁵²⁵ qu'en 2009⁵²⁶. De même, en 2013, lorsque les dérogations prévues dans le projet du nouvel article L. 3113-2 CGCT étaient susceptibles, par leur cumul, de préjudicier au principe d'égalité devant le suffrage, le Haut Conseil en censura les plus inquiétantes⁵²⁷. Cette emprise exercée sur les lois

⁵²¹ EHRHARD (T.), *Le découpage électoral sous la V^{ème} République : intérêts parlementaires, logiques partisans*, *op. cit.*, note 6, p. 315.

⁵²² V. *supra*, paragraphe 100 et s.

⁵²³ EHRHARD (T.), *Le découpage électoral sous la V^{ème} République : intérêts parlementaires, logiques partisans*, *op. cit.*, note 6, p. 316.

⁵²⁴ La loi organique fédérale du 21 juillet 1994 n° 1-ΦK3 relative à la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie ne fixe pas le délai dont dispose la Cour pour statuer.

⁵²⁵ CC, décision n° 86-208 DC des 1 et 2 juillet 1986, *Loi relative à l'élection des députés et autorisant le Gouvernement à délimiter par ordonnance des circonscriptions électorales*, cons. 24 : « la faculté de ne pas respecter les limites cantonales dans les départements comprenant un ou plusieurs cantons non constitués par un territoire continu ou dont la population est supérieure à 40000 habitants ne vaut que pour ces seuls cantons ; qu'en deuxième lieu, la mise en œuvre de l'écart maximum mentionné à l'alinéa 4 de l'article 5 doit être réservée à des cas exceptionnels et dûment justifiés ; que l'utilisation de cette faculté ne pourra intervenir que dans une mesure limitée et devra s'appuyer, cas par cas, sur des impératifs précis d'intérêt général ; qu'enfin, la délimitation des circonscriptions ne devra procéder d'aucun arbitraire ; que toute autre interprétation serait contraire à la Constitution ».

⁵²⁶ CC, décision n° 86-208 DC des 1 et 2 juillet 1986, *Loi relative à l'élection des députés et autorisant le Gouvernement à délimiter par ordonnance des circonscriptions électorales*, cons. 26 : « la faculté de ne pas constituer une circonscription en un territoire continu, celle de ne pas respecter certaines limites communales ou cantonales lorsque les conditions précitées le permettent, ainsi que la mise en œuvre de l'écart maximum mentionné au quatrième alinéa du 1° du II de l'article 2 doivent être réservées à des cas exceptionnels et dûment justifiés ; qu'il ne pourra y être recouru que dans une mesure limitée et en s'appuyant, au cas par cas, sur des impératifs précis d'intérêt général ; que leur mise en œuvre devra être strictement proportionnée au but poursuivi ; que toute autre interprétation serait contraire à la Constitution ».

⁵²⁷ CC, décision n° 2013-667 DC du 16 mai 2013, *Loi relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires et modifiant le calendrier électoral*, cons. 42.

d'habilitation, c'est-à-dire de sur encadrement de l'action future du découpeur, montre l'efficacité du contrôle de constitutionnalité en la matière.

262. En outre, les déclarations de conformité des découpages des circonscriptions législatives seront une « *fatalité* » aussi longtemps qu'elles interviendront au terme d'un enchaînement des contrôles et des mouvements d'aller-retour entre les différentes institutions. Il est nécessaire de concevoir le contrôle juridictionnel comme une partie intégrante de la pluralité des examens intervenant en la matière. Cela permet au Conseil constitutionnel de se concentrer sur sa mission essentielle de l'examen de la conformité de la loi par rapport à la Constitution, en se désistant au profit des autorités administratives de ce qui concerne le contrôle d'opportunité. Inversement, les avis favorables au projet de découpage, comme il a été déjà observé, sont les facteurs prédéterminant de manière quasi-exacte, la déclaration de conformité⁵²⁸.

263. À titre de comparaison avec le cas russe, l'absence de contrôle administratif efficace des découpages électoraux pourrait être vue comme habilitant la Cour constitutionnelle à mélanger une part de l'appréciation de l'opportunité. Cela lui permet de formuler des recommandations au législateur dans sa jurisprudence.

264. Enfin, le contrôle de la mesure limitée ou de l'erreur manifeste d'appréciation est toujours casuistique, le juge constitutionnel vérifiant à chaque fois le bien-fondé des dérogations apportées. Cela constitue la force majeure de sa retenue. En d'autres termes, « *la logique du contrôle de l'erreur manifeste n'est pas d'être un contrôle restreint ou minimum ; elle est d'être un examen toujours complet et attentif, mais aux résultats toujours inattendus dans la mesure où le seuil à partir duquel la mesure limitée a été manifestement dépassée n'est jamais précisé. Peut-être parce qu'il n'existe pas objectivement ; peut-être aussi pour laisser au Conseil une marge de manœuvre dans l'exercice de son contrôle* »⁵²⁹.

265. Le caractère approprié du contrôle restreint du principe d'égalité devant le suffrage n'est pas évident dans les jurisprudences constitutionnelles française et russe (Section I). À l'instar de cette efficacité inavouée, le Conseil constitutionnel français a récemment pris soin de renforcer les possibilités de son contrôle (Section II).

⁵²⁸ V. *supra*, paragraphe 224.

⁵²⁹ Dominique Rousseau, cité par LAMOUREUX (S.) « Décision n° 2016-521/528 QPC du 19 février 2016, Commune d'Éguilles et autre », *op. cit.*, note 269, p. 679-688.

Section II. Un contrôle récemment renforcé en France

266. Bien que les critères d'appréciation du principe d'égalité devant le suffrage soient en général stables, quelques évolutions s'observent depuis la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008. D'une part, le juge constitutionnel applique le principe d'égalité devant le suffrage de manière plus aiguë (§ 1). D'autre part, l'ouverture du recours par voie d'exception devant lui est susceptible à remédier aux problèmes d'immobilisme des cartes électorales françaises (§ 2).

§ 1. Une attention accrue au principe d'égalité devant le suffrage

267. Le redécoupage des circonscriptions législatives en France en 2009-2010 est intervenu dans le nouveau cadre constitutionnel. En effet, pour la première fois sous la V^{ème} République, le nombre des sièges aux chambres parlementaires a été plafonné, et ce par la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008, à 577 pour l'Assemblée nationale et à 348 pour le Sénat⁵³⁰. En raison de l'introduction d'une telle contrainte, le législateur ne pouvait plus modifier les cartes électorales qu'à la hausse, comme il l'avait fait pour la répartition des sièges des sénateurs⁵³¹. Il paraît ainsi logique que ce dernier aurait tendance à recourir aux corrections par rapport à la règle démographique uniforme afin de garantir une véritable représentation des citoyens. Le vote à l'unanimité de l'amendement proposé par René Dosièr, qui visait à apprécier l'égalité démographique de manière différente dans les départements avec la population étrangère importante, en témoigne⁵³².

268. Aussi, le juge constitutionnel avait-il pris acte de plafonnement du nombre des députés et des sénateurs, en renforçant le contrôle du principe d'égalité devant le suffrage. De prime abord, il a censuré la « règle » traditionnellement reprise par les lois électorales de représentation minimale de chaque département par deux députés⁵³³. En particulier, alors que la population totale de la métropole a augmenté de plus de 7,6 millions, deux départements ayant bénéficié de deux sièges supplémentaires de députés en 1986, la Lozère⁵³⁴ et la Creuse⁵³⁵, n'ont pas vu leur population augmenter. Le nombre d'habitants dans les deux départements concernés était, en 2009,

⁵³⁰ Article 24 de la Constitution, révisé par la loi constitutionnelle no 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^e République, article 9.

⁵³¹ CC, décision n° 2003-475 DC du 24 juillet 2003, *Loi portant réforme de l'élection des sénateurs*.

⁵³² V. *supra*, paragraphe 65.

⁵³³ V. *supra*, paragraphe 149.

⁵³⁴ Selon le recensement de 1982 qui a servi de base pour le redécoupage de 1986, le département de la Lozère, le moins peuplé de France depuis XIX^{ème} siècle, comptait 74 994 habitants ; en 2006, sa population était de 76 800 habitants (source : INSEE).

⁵³⁵ Selon le recensement de 1982 qui a servi de base pour le redécoupage de 1986, le département de la Creuse, comptait 139 968 habitants ; en 2006, sa population a baissé pour atteindre de 123 401 habitants (source : INSEE).

au-dessous de la tranche. Par conséquent, les écarts encore plus considérables que celui de 350%⁵³⁶ ont pu survenir en raison du maintien de la représentation minimale ancienne. Bien que seuls deux départements étaient toujours été concernés par l'écart, le Conseil constitutionnel censura la « règle »⁵³⁷ du fait de l'impossibilité de dépasser le plafond des 577 députés. Ainsi, l'égalité démographique a trouvé son application plus aiguë⁵³⁸. De même, a été déclarée contraire au principe d'égalité devant le suffrage la représentation minimale de chaque secteur de Paris par trois conseillers en raison des écarts « *manifestement disproportionnés* » lors de la répartition des sièges au conseil de Paris en 2013⁵³⁹.

269. De plus, le Conseil valida, dans sa décision du 8 janvier 2009, le fait pour le législateur d'étendre la règle démographique générale des « *bases essentiellement démographiques* » aux cas des collectivités d'outre-mer dont le cadre est régi par l'article 74 de la Constitution, ainsi qu'à la Nouvelle-Calédonie⁵⁴⁰. Cela est dû au fait « [qu']aucun impératif d'intérêt général n'impose que toute collectivité d'outre-mer constitue au moins une circonscription électorale »⁵⁴¹. Il n'en reste pas moins qu'un éloignement important des collectivités d'outre-mer, dont la population est « *très faible* », puisse aller à l'encontre de leur éventuel regroupement⁵⁴². Ainsi, l'éloignement de 230 kilomètres entre les îles de Saint-Barthélemy (8 450 habitants en 2006) et de Saint-Martin (35 925 habitants en 2006) ne s'oppose pas au regroupement au sein d'une seule circonscription. En revanche, les îles éloignées les unes des autres, comme Saint-Pierre-et-Miquelon (6 099 habitants en 2006) ou les îles de Wallis et Futuna (13 484 habitants en 2006), bénéficient chacune de représentation par un député⁵⁴³. Ainsi, si le Conseil constitutionnel s'efforce de garantir une meilleure égalité devant le suffrage, la représentation des collectivités d'outre-mer éloignées y apporte, pour l'instant, un déséquilibre important.

⁵³⁶ V. *supra*, paragraphe 148.

⁵³⁷ CC, décision n° 2008-573 DC du 8 janvier 2009, *Loi relative à la commission prévue à l'article 25 de la Constitution et à l'élection des députés*, cons. 23.

⁵³⁸ Il mérite cependant d'être noté la différence de la règle de représentation minimale des départements ou des secteurs parisiens avec la règle de représentation minimale qui fut prévue pour la création de la nouvelle catégorie d'élus – des conseillers territoriaux (réforme abandonnée). En l'occurrence, le Conseil constitutionnel valida la représentation minimale de chaque département par 15 conseillers dans le but d'assurer le fonctionnement normal d'une assemblée locale : CC, décision n° 2010-618 DC du 9 décembre 2010, *Loi de réforme des collectivités territoriales*, cons. 39.

⁵³⁹ CC, décision n° 2013-667 DC du 16 mai 2013, *Loi relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires et modifiant le calendrier électoral*, cons. 51.

⁵⁴⁰ Loi n° 2009-39 du 13 janvier 2009 relative à la commission prévue à l'article 25 de la Constitution et à l'élection des députés, article 2 – II – 1°.

⁵⁴¹ CC, décision n° 2008-573 DC du 8 janvier 2009, *Loi relative à la commission prévue à l'article 25 de la Constitution et à l'élection des députés*, cons. 24.

⁵⁴² Ibidem.

⁵⁴³ Chiffres renseignées à partir du commentaire de la décision n° 2010-602 DC du 18 février 2010, Les Cahiers du Conseil constitutionnel, n° 28, p. 16 [Source en ligne]. URL : http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/download/2010602DCccc_602dc.pdf (consulté le 14 mai 2018).

270. Enfin, toujours dans la logique d'un encadrement encore plus poussé des aménagements de la règle démographique, la décision du 8 janvier 2009 fait apparaître un nouveau critère de l'appréciation des dérogations, celui de mise en œuvre des dérogations « *proportionnée au but poursuivi* »⁵⁴⁴. En effet, la proportionnalité au but poursuivi fait partie intégrante de la grille de l'analyse du juge constitutionnel en ce qui concerne le principe d'égalité devant la loi⁵⁴⁵. Elle était pourtant moins visible pour le principe spécial d'égalité devant le suffrage, apprécié sous l'angle différent, à savoir par le critère de la proportionnalité par rapport à la population⁵⁴⁶. Or, la proportionnalité non seulement par rapport à la population, mais aussi par rapport aux objectifs de la loi, « *interpelle quant au degré d'intensité du contrôle effectué par le Conseil constitutionnel et son éventuelle évolution depuis 1986* »⁵⁴⁷. La différence avec le dépassement de la mesure limitée est toutefois à remarquer. Alors même que tous les deux critères sont les contre-limites pour empêcher l'action arbitraire du législateur, la proportionnalité concerne les objectifs de la loi et non les impératifs d'intérêt général incorporés dans la grille d'analyse du principe constitutionnel d'égalité devant le suffrage. En somme, les dérogations seront ainsi analysées de manière moins abstraite par le Conseil.

271. Tout en demeurant restreint, le contrôle de constitutionnalité en la matière tend vers une meilleure garantie de l'égalité démographique (§1). Celle-ci se trouve par ailleurs renforcée par l'éventualité d'un contrôle *ex post* des cartes électorales (§2).

§ 2. Des potentialités importantes de contrôle de constitutionnalité *a posteriori*

272. Comme il a été déjà argué, le vide juridique résultant de la suppression de la règle platonique de périodicité en 2012 ne présente pas de problème sur le plan pratique. Un découpage caduc peut en effet être annulé comme étant devenu, en raison de changements de circonstances, contraire à la Constitution⁵⁴⁸. À l'instar du retour à la fréquence normale des découpages, un deuxième constat s'impose : le contrôle du principe d'égalité devant le suffrage est dorénavant aussi placé entre les mains des électeurs. Or, ces derniers peuvent dénoncer non seulement le caractère obsolète des cartes électorales, mais aussi les atteintes éventuelles à l'équilibre politique. Ils peuvent le faire grâce à l'invitation implicite à formuler les moyens en ce sens du fait de

⁵⁴⁴ CC, décision n° 2008-573 DC du 8 janvier 2009, *Loi relative à la commission prévue à l'article 25 de la Constitution et à l'élection des députés*, cons. 26.

⁵⁴⁵ V. pour une analyse plus approfondie de la mise en œuvre de ce critère : MELIN-SOUCRAMANIEN (F.), *op. cit.*, note 59, 397 p.

⁵⁴⁶ CC, décision n° 86-218 DC du 18 novembre 1986, *Loi relative à la délimitation des circonscriptions pour l'élection des députés*, cons. 8.

⁵⁴⁷ GHEVONTIAN (R.), LAMOUREUX (S.), *op. cit.*, note 226, p. 575-600.

⁵⁴⁸ V. *supra*, paragraphe 89.

l'interdiction de l'arbitraire par le Conseil constitutionnel. Il serait alors légitime de poser la question de savoir jusqu'où peut aller le contrôle *ex post* des découpages électoraux. En effet, de multiples contestations⁵⁴⁹, y compris celle devant le CEDH⁵⁵⁰, ont été entreprises pour les élections législatives de 2007 afin de surmonter l'immobilisme du législateur. Ainsi, l'activisme des électeurs en la matière est susceptible de trouver un terrain propice avec la QPC afin de rendre ces contrôles plus fréquents. À cette occasion, le Haut Conseil aurait pu développer davantage le sens et la portée des réserves qu'il émet lors de son contrôle du principe d'égalité devant le suffrage et notamment de celui de l'interdiction de l'arbitraire.

273. Il n'en reste pas moins que, hormis le cas des EPCI⁵⁵¹, aucune contestation en ce sens n'a encore atteint le juge constitutionnel. Le Conseil d'État en rejeta plusieurs en matière de redécoupage cantonal⁵⁵². À cet égard, se pose la question de la possibilité pour la Haute instance administrative comme organe de filtrage de participer à l'exercice du contrôle de constitutionnalité⁵⁵³ par rapport au principe d'égalité devant le suffrage.

274. Se pose aussi la question de savoir si la même éventualité aurait pu être envisagée en Russie où tel peut être le cas grâce au caractère ouvert du recours direct devant la Cour constitutionnelle. Dans une occurrence positive des hypothèses développées, cela les rapprocherait au degré de contrôle propre au Conseil d'État. Il accepte en effet d'annuler un découpage caduc si les conditions de transformation profonde de la population du département, des écarts de population « *manifestement excessifs* » et d'absence de motif d'intérêt général pour les justifier sont réunies⁵⁵⁴.

275. La tendance de l'extension des potentialités du contrôle initialement restreint de constitutionnalité est surtout marquée en France (Chapitre I). En revanche, une convergence des contrôles normaux de légalité, vers une appréciation restrictive, s'observe dans les jurisprudences des juges ordinaires français et russe (Chapitre II).

⁵⁴⁹ V. notamment la requête de M. le Professeur Pascal Jan devant le Conseil constitutionnel lors des élections législatives de 2007 : CC, décision n° 2007-23 ELEC du 3 mai 2007, *M. Pascal Jan*.

⁵⁵⁰ CEDH, 4 avril 2006, n° 44081/02, *Bompard c./ France*.

⁵⁵¹ V. *supra*, paragraphe 126 et s.

⁵⁵² V. p. exemple CE, QPC, 27 juin 2014, n° 380636, *Département de la Gironde* : absence de caractère sérieux de la question ; CE, QPC, 9 juillet 2014, n° 377360, *Département de Mayotte* : l'attribution au département de Mayotte de compétences nouvelles ne constitue pas de changement de circonstances pour qu'il soit procédé à une nouvelle répartition des sièges par la loi ; CE, QPC, 16 juillet 2014, n° 380967, *Département de Tarn-et-Garonne* : absence de caractère nouveau de la question posée, le Conseil constitutionnel s'étant déjà prononcé sur le redécoupage cantonal.

⁵⁵³ Pour la problématique générale de contrôle de constitutionnalité de la loi par le Conseil d'État, v. les actes de colloque à l'Université Paris I, MATHIEU (B.), VERPEAUX (M.) (Sous dir.), *L'examen de la constitutionnalité de la loi par le Conseil d'État*, Paris, Dalloz, coll. « Thèmes et commentaires », 2011, 137 p.

⁵⁵⁴ Précision du contrôle depuis CE, Ass., 21 janvier 2004, *Boulanger* ; v. *infra*, paragraphe 291.

Chapitre II. Une restriction nuancée du contrôle normal de légalité

276. Sur le plan des redécoupages locaux, une dissociation entre la forme du gouvernement et la solution retenue s'observe. D'une part, dans l'État unitaire qu'est la France, l'article L. 3113-2 CGCT englobe, par sa généralité, une variété plus importante des solutions locales admissibles. La grille de l'analyse en matière du principe d'égalité devant le suffrage est alors distincte au niveau national et au niveau local.

277. D'autre part, dans l'État fédéral qu'est la Russie, l'extension de la compétence exclusive de la Fédération en matière des droits et libertés fondamentaux⁵⁵⁵ a entraîné une uniformisation des règles relatives à « *l'égalité approximative des circonscriptions électorales en raison de nombre d'électeurs inscrits* » à tout niveau du gouvernement⁵⁵⁶. Les règles s'imposant à tous les découpages sont, en d'autres termes, identiques. En raison de l'absence des saisines de la Cour constitutionnelle russe des redécoupages fédéraux, la concrétisation la plus abondante du principe d'égalité devant le suffrage émane du juge ordinaire de légalité.

278. Cependant, le degré de contrôle de légalité est le même dans les deux pays analysés : il s'agit du contrôle normal de l'action de l'administration ou du législateur régional par rapport aux critères du principe d'égalité devant le suffrage, avec l'acception très limitée de leur pouvoir discrétionnaire. Dans le cadre de ce contrôle, les juges ordinaires se servent d'un catalogue rétréci des impératifs d'intérêt général ou de dérogations possibles par rapport aux exigences légales. Le pouvoir d'annulation et d'injonction est, enfin, beaucoup plus prononcé dans le cas de découpages locaux. Le contrôle normal de légalité s'oppose en ce sens au contrôle restreint de constitutionnalité, la marge de manœuvre de législateur national ou fédéral étant plus importante que celle de l'administration ou du législateur régional⁵⁵⁷.

279. L'appréciation du juge administratif français en la matière peut différer en raison de l'ampleur de l'opération de redécoupage soumise à son contrôle. S'il examine les redécoupages

⁵⁵⁵ La réglementation des droits et libertés fondamentaux relève de la compétence de la Fédération, conformément au c) de l'article 71 de la Constitution russe ; leur mise en œuvre relève de la compétence conjointe de la Fédération et des sujets de la Fédération, conformément au b) de l'article 72 de la Constitution russe.

⁵⁵⁶ Ce corpus de règles de découpages électoraux uniforme ne permet pas, par exemple, de résoudre les situations tendues dans les régions habitées par plusieurs ethnies, v. *supra*, paragraphe 174 et s.

⁵⁵⁷ V. sur cette distinction : ROUX (A.) « Les juges constitutionnel et administratif et le principe d'égalité devant le suffrage » *op. cit.*, note 288, p. 147-158 ; EHRHARD (T.), *Le découpage électoral sous la V^{ème} République : intérêts parlementaires, logiques partisans*, *op. cit.*, note 6, p. 313-314.

ponctuels de manière stricte⁵⁵⁸ (Section I), le remodelage général des cantons de 2014 a fait évoluer son attitude vers une application restrictive des normes de légalité propre à son homologue russe (Section II).

Section I. Une appréciation stricte des découpages ponctuels

280. Nombre d'études de doctrine française montrent l'influence du Conseil d'État sur le mode de raisonnement et d'interprétation de la loi fondamentale par le Conseil constitutionnel⁵⁵⁹. Plus précisément, la jurisprudence administrative fut l'une des sources primordiales d'inspiration pour le juge constitutionnel en matière des découpages électoraux. Et, inversement, la consolidation du contrôle de constitutionnalité du principe d'égalité devant le suffrage a trouvé ses retentissements dans les arrêts postérieurs du Conseil d'État. Ce véritable dialogue des juges a pris initialement place à l'occasion des contrôles des rectifications de la carte cantonale fixée par l'arrêté des consuls du 6 brumaire an X. Le contrôle strict se manifeste par un pouvoir renforcé du juge de l'excès de pouvoir en cas de décision active de redécouper prise par le Gouvernement (§1) et par un examen plus nuancé dans l'exercice de son pouvoir d'injonction⁵⁶⁰ en cas d'abstention de redécouper de la part du Gouvernement (§2).

§ 1. Un pouvoir renforcé du juge de l'excès de pouvoir en cas d'action gouvernementale

281. Face au silence de la loi électorale sur la question, la Haute instance administrative prit soin de recourir au critère de la population⁵⁶¹ appliqué sous la III^{ème} République. Elle a ainsi consacré, en 1977, l'obligation pour le gouvernement de se fonder sur la population légale dans le département concerné. Sans se référer à une disposition constitutionnelle quelconque, le Conseil

⁵⁵⁸ Il doit être précisé que la logique des redécoupages ponctuels n'est pas propre au juge de droit commun russe dès lors que le redécoupage de l'ensemble des circonscriptions concernées par une élection intervient, jusqu'en 2012, 3-4 mois avant les échéances électorales. Actuellement, il est soumis à la révision périodique décennale et concerne tout le territoire intéressé par une élection. Par conséquent, la jurisprudence du juge de droit commun russe est entièrement celle des redécoupages généraux, intervenant en vertu de la loi et non pas dans la logique de la compétence discrétionnaire de l'autorité chargée de redécoupage au niveau local.

⁵⁵⁹ V. notamment VEDEL (G.) « Excès de pouvoir législatif et excès de pouvoir administratif », Cahiers du Conseil constitutionnel, n° 1, décembre 1996 [Source en ligne]. URL : <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/nouveaux-cahiers-du-conseil/cahier-n-1/exces-de-pouvoir-legislatif-et-exces-de-pouvoir-administratif-i.52900.html> (consulté le 15 mai 2018) ; VEDEL (G.) « Excès de pouvoir administratif et excès de pouvoir législatif », Cahiers du Conseil constitutionnel, n° 2, mai 1997 [Source en ligne]. URL : <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/nouveaux-cahiers-du-conseil-constitutionnel/cahier-n-2/exces-de-pouvoir-administratif-et-exces-de-pouvoir-legislatif-ii.52882.html> (consulté le 15 mai 2018). Question traitée suite à Georges Vedel par MELIN-SOUCRAMANIEN (F.), *op. cit.*, note 59, et par LEROYER (S.), *op. cit.*, note 60, 756 p.

⁵⁶⁰ Expression utilisée par BLANCHET (D.) « Le refus de modifier le découpage cantonal : audace du juge de l'excès de pouvoir et prudence du juge de l'injonction », Petites affiches, 2000, n° 38, p. 7.

⁵⁶¹ Et non de celui de nombre d'électeurs inscrits, dans le prolongement de la « tradition républicaine » et avant la constitutionnalisation de cette base de décompte par le Conseil constitutionnel : CE, 12 juillet 1978, n° 02482, *Commune de Sarcelles*, de manière plus explicite : CE, 28 janvier 1987, n° 66485, *Tanguy et Guillou*.

d'État a néanmoins interdit d'accroître « *les disparités quantitatives entre les cantons* »⁵⁶². Déjà, une telle injonction vint limiter le pouvoir quasi-discrétionnaire de l'exécutif en la matière, dès lors que l'ordonnance du 2 novembre 1945⁵⁶³, codifié en 1996 dans le CGCT (L. 3113-2), ne prévoyait qu'une habilitation, pour le gouvernement, de décider en la matière par le biais des décrets en Conseil d'État. Il convient aussi de noter que le commissaire du gouvernement Michel Franc recommanda à la Haute instance de retenir le contrôle restreint en la matière en absence de référent textuel, à savoir celui de l'erreur manifeste. Un degré « *limité* » d'un tel examen n'aurait permis que, « *le cas échéant, de censurer des découpages manifestement inégaux ou délibérément arbitraires, bref de sanctionner des pratiques manifestement électorales* »⁵⁶⁴. Or, si le Conseil d'État a suivi ses conclusions dans son arrêt du 18 novembre 1977, il s'en est démarqué sur le long terme.

282. Néanmoins, à la différence du juge constitutionnel qui s'appuie sur le chiffre absolu de l'écart maximum de 20% par rapport à la norme moyenne de représentation, la jurisprudence administrative repose sur une comparaison casuistique des chiffres anciens et actualisés par rapport aux critères cumulatifs variables. Il s'agit de l'interdiction d'augmenter l'écart entre les cantons les plus peuplés et les moins peuplés du département⁵⁶⁵ ou de la partie de celui-ci affectée par le redécoupage ponctuel⁵⁶⁶. Il est également prohibé d'accroître l'écart de la population cantonale par rapport à la moyenne départementale⁵⁶⁷. Ainsi, bien que les disparités de représentation aient été corrigées de manière imparfaite le Conseil d'État ne peut pas enjoindre au Gouvernement d'aller plus loin dans le remodelage qu'il avait effectué⁵⁶⁸.

283. Un tel aménagement tenant compte du pouvoir en principe discrétionnaire du Gouvernement en matière des découpages cantonaux, ne paraît pas être compatible avec les exigences d'un contrôle « *renforcé* »⁵⁶⁹. Cependant, ce dernier se manifeste par une technicité des

⁵⁶² CE, Ass., 18 novembre 1977, n° 01967, *Commune de Fontenay-sous-Bois et a.* L'expression a ensuite été remplacée par celle synonymique de l'interdiction d'accroître les « *disparités d'ordre démographique existantes* », faisant référence à l'équilibre démographique de manière plus explicite, dans CE, 12 juillet 1978, n° 02482, *Commune de Sarcelles*.

⁵⁶³ Article 3 de l'ordonnance n° 45-2406 du 2 novembre 1945.

⁵⁶⁴ FRANC (M.) « Les aménagements des limites cantonales ne peuvent enfreindre les règles de la tutelle administrative des communes : le territoire d'une même commune ne saurait donc légalement être compris dans deux ou plusieurs arrondissements (Conseil d'État, 18 novembre 1977, *Commune de Fontenay-sous-Bois et autres*), RDP, n° 2, mars-avril 1978, p. 526-539.

⁵⁶⁵ Initialement, l'écart entre les cantons les moins peuplés et les plus peuplés du département était le seul critère d'appréciation de la légalité des décrets de redécoupage : CE, 12 juillet 1978, n° 02482, *Commune de Sarcelles*.

⁵⁶⁶ CE, 23 octobre 1985, *Commune d'Allos* ; CE, Ass., 13 novembre 1998, *Commune d'Armoy* ;

CE, Ass., 13 novembre 1998, *Commune de Saint-Louis et Département de la Réunion*.

⁵⁶⁷ Critère ajouté dans CE, 23 octobre 1985, *Pierrelatte et a.*

⁵⁶⁸ CE, 29 janvier 1992, *Roussel et Adam*.

⁵⁶⁹ ROUX (A.) « Les juges constitutionnel et administratif et le principe d'égalité devant le suffrage *op. cit.*, note 288, p. 147-158.

appréhensions casuistiques effectuées par la Haute instance administrative en ce qui concerne les comparaisons des chiffres exacts. Le cumul desdits critères d'appréciation d'équilibre démographique, envisagé depuis trois arrêts du 13 novembre 1998⁵⁷⁰, tend mieux vers une proportionnalité des découpages cantonaux par rapport à la population. Par ailleurs, le renforcement de la logique du contrôle normal a été opéré par ces trois arrêts, dans la rupture avec le positionnement de Michel Franc. Il s'est manifesté par la suppression de l'expression selon laquelle le gouvernement peut procéder au redécoupage cantonal « *lorsqu'il l'estime opportun* »⁵⁷¹.

284. Mais plus encore, en ce qui concerne les impératifs d'intérêt général, seul le critère du respect des limites administratives⁵⁷² est susceptible de s'appliquer en matière des redécoupages ponctuels. L'équilibre démographique connaît ainsi peu d'aménagements de la sorte que la marge de manœuvre du Gouvernement se trouve réduite. À titre d'exemple, lorsque la Haute instance administrative constata l'aggravation de l'écart de la représentation dans le redécoupage de la ville d'Aix-en-Provence en 2004, elle ne s'employa pas à rechercher le motif d'intérêt général qui aurait pu justifier un tel accroissement⁵⁷³. En somme, le Conseil d'État « *ne censurait pas une erreur manifeste d'appréciation, mais la violation d'une règle de droit* »⁵⁷⁴.

285. Enfin, en pratique, les annulations des redécoupages cantonaux ponctuels pour la méconnaissance des critères d'égalité démographique propres au Conseil d'État sont plus récurrentes qu'en ce qui concerne les révisions des cartes électorales par la loi⁵⁷⁵.

286. Malgré la différence des approches des juridictions constitutionnelle et administrative, cette dernière a pris acte de l'extension par le Conseil constitutionnel de la portée du principe

⁵⁷⁰ CE, Ass., 13 novembre 1998, *Commune d'Armoy* ; CE, Ass., 13 novembre 1998, *Commune de Saint-Louis et Département de la Réunion* ; CE, Ass., 13 novembre 1998, *Le Déaut et a.*

⁵⁷¹ BLANCHET (D.), *op. cit.*, note 560, p. 7. En le faisant, le Conseil d'État tire une conséquence logique de l'évolution de sa jurisprudence dans l'arrêt CE, Sect., 30 novembre 1990, *Association Les Verts*, v. *infra*, paragraphe 289 et s.

⁵⁷² V. *supra*, paragraphes 151 et 152. Il mérite d'être noté que l'impératif d'emboîtement des cantons avec les tracés des entités administratives et des circonscriptions législatives est exigé à titre de « *bonne administration* » (CE, Ass., 18 novembre 1977, n° 01967, *Commune de Fontenay-sous-Bois et a.*).

⁵⁷³ CE, Ass., 21 janvier 2004, *Guinde et Département des Bouches-du-Rhône*.

⁵⁷⁴ BLANCHET (D.) *op. cit.*, note 560, p. 7.

⁵⁷⁵ À titre d'exemple, les annulations des décrets de redécoupage cantonal ont intervenu du fait de l'accroissement des disparités entre les cantons (CE, 12 juillet 1978, n° 02482, *Commune de Sarcelles*), ou suite à l'augmentation de l'écart de la population du canton par rapport à la nouvelle moyenne départementale, alors même que, lors de la comparaison avec l'ancienne moyenne départementale, il n'y a pas d'accroissement de tel écart (CE, Ass., 21 janvier 2004, *Guinde et Département des Bouches-du-Rhône*).

d'égalité devant le suffrage aux organes délibérants des collectivités territoriales⁵⁷⁶. Toujours dans les trois arrêts précités du 18 novembre 1998⁵⁷⁷, le Conseil d'État a notamment ancré sa grille d'analyse dans le principe constitutionnel d'égalité devant le suffrage.

287. Suite à la reconnaissance de sa compétence pour contrôler les découpages cantonaux par rapport au principe d'égalité devant le suffrage (§1), le Conseil d'État a élargi la portée de la règle démographique jusqu'à la possibilité d'annuler une carte cantonale devenue obsolète (§2).

§ 2. Un pouvoir nuancé du juge de l'injonction en cas d'inertie gouvernementale

288. La contestation de la légalité du décret de découpage devenu définitif, c'est-à-dire celle intervenue après l'expiration de délai de recours contentieux, est en principe irrecevable⁵⁷⁸. Or, une telle restriction des recours mettant en cause la carte cantonale paraît problématique. Les redécoupages cantonaux ont été rares jusqu'aux années 1970, ne servant que pour partager les cantons urbains surpeuplés. Ainsi, « *il n'a presque jamais été touché au périmètre des cantons ruraux* »⁵⁷⁹. Les disparités maintenues malgré les évolutions démographiques n'auraient ainsi pas reçu de solution de la part du juge administratif qui s'est imposé comme gardien de l'égalité démographique, dans son office du juge de l'excès de pouvoir.

289. Une possibilité a été ainsi envisagée par le Conseil d'État afin de contester une carte cantonale obsolète et de garantir une certaine égalité démographique dans le contexte de la carte cantonale rigide. Il s'agit de la transposition en la matière de la jurisprudence « *Despujol* », qui permet au juge administratif d'obliger l'exécutif à modifier un acte non réglementaire devenu illégal du fait de changements des circonstances de droit et de fait⁵⁸⁰. La Haute instance a procédé à cette transposition dans l'affaire de contestation par le parti « Les Verts » du refus implicite du Premier ministre de faire droit à sa demande de procéder au redécoupage général des cantons. Malgré le rejet de la requête mal fondée, le principe selon lequel tout intéressé peut légalement demander l'abrogation du décret de découpage cantonal obsolète a été consacré. Ainsi, « *le refus*

⁵⁷⁶ CC, décision n° 87-227 DC, du 7 juillet 1987, *Loi modifiant l'organisation administrative et le régime électoral de la ville de Marseille* ; CC, décision n° 94-358 DC du 26 janvier 1995, *Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire*.

⁵⁷⁷ CE, Ass., 13 novembre 1998, *Commune d'Armoys* ; CE, Ass., 13 novembre 1998, *Commune de Saint-Louis et Département de la Réunion* ; CE, Ass., 13 novembre 1998, *Le Déaut et a.*

⁵⁷⁸ CE, Sect., 30 novembre 1990, *Élections cantonales de Chauffailles*.

⁵⁷⁹ TOUVET (L.) « Une hirondelle ne fait pas le printemps », AJDA, 2014, p. 101-102. L'auteur observe également l'accroissement significatif des écarts entre les cantons les plus peuplés et les moins peuplés de la sorte qu'ils allaient de 1 à 10 dans la moitié des départements, pouvant atteindre l'écart de 1 à 50.

⁵⁸⁰ CE, Sect., 10 janvier 1930, n° 97263, *Despujol*.

de procéder à un remodelage d'une carte cantonale n'est donc plus une décision de pure opportunité »⁵⁸¹.

290. Le pouvoir reconnu au Gouvernement de redécouper les cantons de sa propre initiative a été *in fine* aménagé, dans l'arrêt « *Lavaurs* » du 6 janvier 1999⁵⁸², par l'obligation d'un tel remodelage « à la demande de tout intéressé » si « le maintien inchangé des circonscriptions existantes est contraire au principe d'égalité des citoyens devant le suffrage en raison de changement dans les circonstances de droit ou de fait postérieures à la précédente délimitation »⁵⁸³. En l'occurrence, le découpage de la ville de Lyon, datant de 1914, a été annulé pour des écarts démographiques devenus excessifs (450%) postérieurement à la dernière délimitation.

291. Les impératifs d'intérêt général sont, comme c'est le cas de contentieux de l'excès de pouvoir en la matière, appréciés de manière restrictive. À titre d'exemple, peut être cité le rejet de la justification du maintien des disparités tirée de besoin de représentation spécifique de la Camargue dans l'arrêt du 21 janvier 2004⁵⁸⁴ s'inscrivant dans la lignée de la jurisprudence « *Lavaurs* ». De plus, l'intérêt à agir est apprécié de façon large, englobant notamment les électeurs concernés par la carte cantonale d'un département.

292. Cependant, le pouvoir du juge d'injonction en matière des découpages cantonaux paraît plus nuancé du fait de la conciliation nécessaire avec la liberté de principe reconnue au pouvoir réglementaire de procéder au redécoupage⁵⁸⁵. Le Conseil d'État effectue ainsi des appréciations casuistiques, sans aller jusqu'à fixer l'écart démographique admissible entre les cantons⁵⁸⁶ ou, *a contrario*, la définition de l'écart manifestement excessif. Enfin, se pose la question de savoir si la contestation de la carte cantonale obsolète est conditionnée par un recours gracieux préalable devant le Premier ministre tenant au nouveau découpage.

293. Le contrôle renforcé du juge administratif en matière des découpages ponctuels a été conditionné par l'immobilisme de la carte cantonale (Section I). Or, le redécoupage général des

⁵⁸¹ TOUVET (L.), *op. cit.*, note 579, p. 101-102.

⁵⁸² CE, 6 janvier 1999, *Lavaurs*.

⁵⁸³ Ibidem.

⁵⁸⁴ CE, 21 janvier 2004, n° 254645, *Mme B*.

⁵⁸⁵ JAN (P.) « Découpage électoral et principe d'égalité des citoyens devant le suffrage », Petites affiches, 2004, n° 221, p. 7.

⁵⁸⁶ ROUX (A.) « Les juges constitutionnel et administratif et le principe d'égalité devant le suffrage » *op. cit.*, note 288, p. 147-158.

circonscriptions cantonales a fait évoluer les modalités de son contrôle vers une attitude restrictive, propriété stable du contrôle de légalité des découpages par le juge ordinaire russe (Section II).

Section II. Une appréciation souple des découpages généraux

294. Le contexte de redécoupage cantonal général en France, achevé en mars 2014, se rapproche de l'encadrement des découpages des circonscriptions dans les entités fédérées et municipales en Russie. C'est en effet la loi qui y établit, de manière exhaustive, les dérogations par rapport à la règle démographique ; l'ensemble des opérations de redécoupage se déroule en même temps. Cette situation d'action très englobante du législateur ou de l'Administration conditionne un assouplissement de l'examen de légalité des délimitations sur le plan local. Alors que les juges français et russe interprètent de manière large les considérations d'intérêt général dont le découpeur peut se servir (§1), ils accueillent peu d'arguments pareils lorsqu'ils émanent des demandeurs (§2).

§ 1. Une interprétation large des impératifs d'intérêt général avancés par l'autorité chargée de découpage

295. Il est en quelque sorte paradoxal de parler d'une souplesse éprouvée à l'égard du gouvernement par les juges de droit commun des pays analysés dans le cadre de leur examen aigu du respect de la règle du droit, impliquant des comparaisons des chiffres communément exercées par le Conseil d'État⁵⁸⁷ et par la Cour suprême de la Fédération de Russie⁵⁸⁸. De plus, en Russie, certaines juridictions régionales suprêmes vont jusqu'à pratiquer un contrôle d'office du principe d'égalité devant le suffrage⁵⁸⁹. Cependant, lesdits juges adoptent une position semblable, perméable aux impératifs d'intérêt général avancés par l'autorité chargée de découpage.

296. En Russie, le contrôle des découpages électoraux est marqué, depuis 2003⁵⁹⁰, à la fois par une technicité de la motivation, exposant de façon pédagogique les données soumises à son examen, et par le souci contradictoire de ne pas empiéter sur l'autonomie du législateur régional et municipal en la matière. Le désistement au profit d'une large marge d'appréciation du découpeur

⁵⁸⁷ V. *supra*, paragraphe 283.

⁵⁸⁸ V. p. exemple CS FR, chambre des affaires civiles, arrêt du 19 mai 2005, n° 95-Γ05-9 : calcul effectué par la Cour suprême des écarts par rapport à la norme moyenne de représentation dans les circonscriptions de la région de Magadan dont le découpage fut contesté (écart de 15,7% dans la circonscription n° 8, de 13,7% dans la circonscription n° 9, de 18,5% dans la circonscription n° 10 ; écart admissible : 20%).

⁵⁸⁹ Cour de la région de Tver', ordonnance d'appel du 4 octobre 2012, n° 33-3707/2012 : à titre confortatif de rejet de la demande, toutefois.

⁵⁹⁰ CS FR, chambre des affaires civiles, arrêt du 11 avril 2003, n° 74-Γ03-15.

se manifeste par l'inapplication pratique du critère de respect des limites administratives⁵⁹¹, ainsi que par une conception très étroite des contraintes géographiques⁵⁹².

297. Alors même que les écarts fixés par la loi sont appliqués dans la fidélité au texte⁵⁹³, les contraintes supplémentaires sont neutralisées dans la jurisprudence des juges russes de droit commun. Or, cela laisse des risques potentiels de validation des découpages partisans en principe conformes à la règle démographique. Une telle interprétation paraît regrettable du fait de la faiblesse de contrôle politique des découpages ainsi que du petit nombre de contrôles de constitutionnalité en la matière.

298. Il est de même paradoxal que, malgré la technicité des examens effectués, la question de fiabilité des données des commissions électorales par rapport aux données du Service fédéral de migration ne soulève pas d'interrogations des magistrats⁵⁹⁴, et ce malgré le caractère flou de processus de leur collecte reconnu implicitement dans la motivation⁵⁹⁵. Une autolimitation du juge russe en la matière au profit de l'interprétation littérale de la loi se conjugue avec des aménagements faits pour élargir davantage le pouvoir politique des autorités chargées du découpage.

299. Certes, le Conseil d'État français agit de manière moins favorable à l'Administration. Il n'en reste pas moins que la modification de l'article L. 3113-2 CGCT en vue de l'insertion des critères s'imposant au redécoupage cantonal de 2014 a fait restreindre la portée de la règle démographique, appliquée jadis de façon plus rigoureuse en matière des redécoupages ponctuels.

300. D'emblée, l'avis du Conseil d'État sur la modification de l'article L. 3113-2 CGCT révisé proposa de concevoir l'intérêt général comme une notion d'interprétation stricte, limitée aux soucis du bon fonctionnement de l'administration locale, de l'insularité ou de l'accessibilité difficile. En outre, la reprise de l'écart maximum de 20% de la jurisprudence constitutionnelle a notamment été envisagée. Ainsi, « *méconnaît le principe d'égalité devant le suffrage le tracé de la carte électorale d'une collectivité dans laquelle la population d'une circonscription s'écarte, sauf raison impérieuse, de la moyenne de plus de 20%* »⁵⁹⁶. Cependant, les difficultés d'ordre

⁵⁹¹ V. *supra*, paragraphes 154 et 155.

⁵⁹² V. *supra*, paragraphes 161 et 162.

⁵⁹³ Cour de la ville de Cansk, décision du 10 décembre 2000, n° 4089 : annulation du découpage des circonscriptions électorales pour les élections municipales du fait de dérogation excessive de l'écart admissible de 10% dans 3 circonscriptions (13,4%, 14,2% et 16,9%) ; décision confirmée par la Cour de kraï de Krasnoïarsk.

⁵⁹⁴ V. *supra*, paragraphe 62.

⁵⁹⁵ Cour de la région de Samara, ordonnance du 8 octobre 2010, n° 33-10369/10.

⁵⁹⁶ CE, Assemblée générale (Section de l'Intérieur), avis n° 387.141 du 22 novembre 2012.

géographique dans le remodelage de la carte cantonale ont poussé le législateur à ne pas suivre l'avis du Conseil d'État sur la question⁵⁹⁷. Seuls les critères de continuité territoriale, de « *bases essentiellement démographiques* » ainsi que de non-division des communes dont la population est inférieure à 3 500 habitants ont été retenus. Mais plus encore, la possibilité de déroger à ces règles, bien que par des « *exceptions de portée limitée* » ou par « *d'autres impératifs d'intérêt général* »⁵⁹⁸, a été également consacrée dans la loi.

301. Pourtant, l'écart de 20% ne s'applique pas obligatoirement aux remodelages des cantons : il ne s'agit que d'un « *seuil indicatif* »⁵⁹⁹ ou d'une « *ligne directrice* »⁶⁰⁰ pour le Gouvernement. Le principe des « *bases essentiellement démographiques* » s'apprécie ainsi au cas par cas, sans qu'il y ait pour autant un seuil à ne pas franchir⁶⁰¹. Or, le Conseil d'État, statuant en contentieux, interprète de manière extensive la catégorie des impératifs d'intérêt général à l'occasion du redécoupage cantonal général de 2014, allant à l'encontre de son propre avis. Par exemple, peuvent justifier des dérogations à la règle démographique « *le souci de maintenir une représentation suffisante des territoires ruraux et de montagne* »⁶⁰², la prise en compte des « *îlots regroupés pour l'information statistique* »⁶⁰³ (IRIS), ou encore « *le souci de tenir compte [...] des périmètres des établissements publics de coopération intercommunale, des bassins de vie et des anciennes délimitations cantonales* »⁶⁰⁴. Il en est de même pour le besoin de ne pas créer un canton trop étendu par sa superficie, et ce alors même que l'écart de la représentation puisse atteindre 43, 55%⁶⁰⁵. Ainsi, l'Administration dispose d'une marge de manœuvre beaucoup plus importante en matière de redécoupage général par rapport aux remodelages ponctuels dont le processus fait l'objet d'un contrôle plus attentif.

302. À l'instar de l'interprétation large des dérogations revendiquées par les autorités chargées de découpage (§1), une irrecevabilité des moyens idoine, mais avancés par les demandeurs et non pas par l'Administration, s'observe (§2).

⁵⁹⁷ GUIOT (F.-V.) « Le redécoupage des circonscriptions cantonales : le Conseil d'État, juge d'une réforme de portée constitutionnelle », *Politeia*, 2015, n° 27, p. 1-30.

⁵⁹⁸ Article L. 3113-2 CGCT.

⁵⁹⁹ CE, 14 octobre 2014, *M. Gélard*.

⁶⁰⁰ CE, 15 octobre 2014, n° 379972, *Département de la Seine-et-Marne*.

⁶⁰¹ Il a été rapporté, d'après les débats parlementaires, que la marge de tolérance de 30% avait été envisagée par le législateur. Pourtant, « *la crainte d'une censure constitutionnelle a poussé le législateur à supprimer toute référence chiffrée dans la loi* » : GUIOT (F.-V.), *op. cit.*, note 184, p. 1-30.

⁶⁰² CE, 16 juillet 2014, n° 378881, *Communauté des communes du Pays de Saint-Galmier et a., département de la Loire*.

⁶⁰³ CE, 18 juin 2014, n° 376179, *M. B.*

⁶⁰⁴ CE, 29 septembre 2014, n° 381052, *Département de la Haute-Loire*.

⁶⁰⁵ CE, communiqué de presse « Redécoupage cantonal », 5 novembre 2014 [Source en ligne]. URL : <http://www.conseil-etat.fr/Actualites/Communiqués/Redecoupage-cantonal2> (consulté le 16 mai 2018).

§ 2. Une interprétation restreinte des impératifs d'intérêt général avancés par les demandeurs

303. Les impératifs d'intérêt général répertoriés sont en effet des armes à la disposition de l'autorité chargée de découpage, armes qui justifient l'usage de son pouvoir discrétionnaire de remodelage. En revanche, les moyens des requérants faisant valoir les mêmes motifs de dérogation que ceux dont jouit le découpeur ne sont pas recevables. A titre d'exemple, en Russie, alors même que les requérants ne peuvent pas utilement invoquer le non-respect des réalités historiques comme, par exemple, la frontière ancienne entre deux sujets de la Fédération de Russie fusionnés ; le législateur régional peut accessoirement se fonder sur de telles considérations. Aussi longtemps que la norme moyenne de représentation est respectée et la continuité territoriale assurée, d'autres critères n'ont aucune incidence sur la légalité des découpages. Ils peuvent renforcer à titre confortatif la position des commissions électorales et des assemblées élues.

304. Or, en France, la perméabilité du juge administratif à un nombre d'impératifs d'intérêt général lors de contrôle de redécoupage général de 2014 paraît dangereuse pour les « *bases essentiellement démographiques* ». En revanche, de tels impératifs ne sont invocables que par le défendeur, c'est-à-dire par le Gouvernement. Ainsi, s'ils peuvent être exploités de manière facultative, ils ne s'imposent pas à lui en vertu de l'article L. 3113-2. Ne sont de la sorte point recevables les contestations tenant à ce que les limites des cantons « *coïncident avec les limites des cartes des établissements publics de coopération intercommunale ou des bassins de vie définis par l'INSEE* »⁶⁰⁶, correspondent à des IRIS⁶⁰⁷, à des limites des circonscriptions législatives⁶⁰⁸ ou tiennent compte de « *la proximité géographique des communes* » ou de « *l'histoire des territoires* »⁶⁰⁹. Ainsi, en ce qui concerne les impératifs d'intérêt général, il appartient au découpeur d'en apprécier l'opportunité et non aux électeurs ou communes concernées par les remodelages. Il peut, dès lors, être argué qu'avec le raz-de-marée contentieux en 2014 lié à la crainte de *gerrymandering* profitant aux forces politiques de gauche⁶¹⁰, le Conseil d'État considère à nouveau l'idée d'une large marge d'appréciation du Gouvernement, idée mise en avant par Michel Franc en 1977⁶¹¹.

⁶⁰⁶ CE, Sect., 5 novembre 2014, n° 379843, *Commune de Ners et a.*

⁶⁰⁷ CE, 18 juin 2014, n° 376179, *M. B.*

⁶⁰⁸ CE, 27 juin 2014, n° 37699, *Département du Morbihan*. Il mérite d'être noté une difficulté pouvant résulter de l'abandon de l'exigence de coïncidence des limites cantonales avec les limites des circonscriptions législatives dès lors que ces dernières sont composées principalement des cantons, seuls les grands cantons pouvant être départagés.

⁶⁰⁹ CE, Sect., 5 novembre 2014, n° 379843, *Commune de Ners et a.*

⁶¹⁰ GUIOT (F.-V.), *op. cit.*, note 184, p. 1. L'auteur fait état de 2558 recours pour excès de pouvoir en la matière devant le Conseil d'État.

⁶¹¹ FRANC (M.), *op. cit.*, note 564, p. 526-539.

CONCLUSION DE LA PARTIE II

305. La portée du principe d'égalité devant le suffrage est susceptible de varier du fait de différences dans ses mécanismes d'application. Le nombre de contrôles effectués et leurs degrés sont ainsi des composantes indispensables d'analyse en la matière. Premièrement, le nombre d'institutions impliquées dans le contrôle doit être interrogé ; deuxièmement, il est question du poids effectif de chaque examen effectué.

306. En France, un partage relativement net entre les contrôles institutionnels et juridictionnels s'observe. Contrairement à ce qu'a pu être argué jusqu'alors, le désistement du Parlement en la matière se compense par les capacités renforcées d'encadrement et de contrôle parlementaire des projets d'ordonnances. Or une « innovation » française, la Commission spécialisée de l'article 25 de la Constitution, cède *de facto* le terrain au Conseil d'État statuant à titre consultatif, alors collaborateur traditionnel du Gouvernement à compétence générale. Les contrôles juridictionnels ont eux aussi beaucoup évolués par rapport à la période allant de 1986 à 2009. Un renforcement du contrôle initialement restreint de constitutionnalité ainsi qu'une limitation de degré de contrôle normal de légalité sont des traits majeurs transparaissant lors de derniers découpages électoraux. En somme, alors même que la faiblesse relative du contrôle de légalité du redécoupage général des cantons de 2014 paraît critiquable, le cumul de plusieurs contrôles successifs permet d'imposer avec force le principe d'égalité devant le suffrage.

307. La comparaison avec le cas russe est primordiale afin de comprendre, la nécessité du contrôle partagé du principe d'égalité devant le suffrage. En Russie, un déséquilibre dans la mise en œuvre s'observe au profit des organes juridictionnels, et plus précisément, des juridictions de droit commun. Cela est dû au problème de manque d'indépendance des commissions électorales vis-à-vis du bloc majoritaire. Un tel contexte politique conditionne à la fois le désistement des parlements de leurs missions de contrôle et d'amendement des projets de découpage proposés par les commissions électorales, ainsi que la rareté de contrôles hiérarchiques, effectués par les commissions électorales supérieures. L'absence de contrôle de constitutionnalité *ex ante* des découpages fédéraux paraît regrettable dans la mesure où aucune carte électorale fédérale n'a jusqu'alors fait objet d'un examen devant la Cour constitutionnelle russe. De surcroît, l'appréciation souple des critères autres que celui d'équilibre démographique par les juges de droit commun crée des risques de *gerrymandering*, et ce, alors même que l'application des critères démographiques est beaucoup plus rigoureuse en Russie qu'en France.

CONCLUSION GÉNÉRALE

308. Au terme de notre analyse, il convient d'observer qu'une carte électorale propre à satisfaire toutes les exigences associées au principe d'égalité devant le suffrage est un idéal à atteindre plus qu'une réalité pouvant faire l'objet d'un constat, et ce, même dans un pays où le principe d'égalité devant le suffrage est hissé au rang constitutionnel. Pour autant, la définition substantielle des découpages électoraux, intimement liée au principe d'égalité devant le suffrage, implique des exigences importantes aux opérations de répartition des sièges et de délimitation des circonscriptions.

309. La comparaison des cas français et russe montre une approche juridique circonstanciée de l'égalité électorale, intégrant non seulement l'égalité de décompte mais aussi celle de la force électorale. Cette dernière est dérivée de la règle générale d'équilibre démographique entre les circonscriptions. En faisant dériver cette égalité des forces électorales de l'exigence d'un équilibre démographique, cette notion témoigne de la recherche de critères objectivement appréciables et, susceptibles de permettre la comparaison des circonscriptions de l'ensemble des territoires nationaux respectifs. Les dérogations au principe d'égalité devant le suffrage, liées à la géographie ou à la représentation territoriale, créent les moyens de s'opposer à une délimitation partisane et au phénomène du *gerrymandering*. Ainsi, ces contraintes sont une façon de résoudre le problème des découpages partisans effectués dans le respect des règles « *draconiennes* » de l'égalité arithmétique.

310. Il découle de cette conception exigeante des découpages électoraux, fondée sur des critères susceptibles d'être appréhendés à l'occasion d'un contentieux, une appréciation très prudente d'éventuels biais partisans des cartes électorales. Cette analyse est pourtant d'importance dans la mesure où elle rappelle la mission première du principe d'égalité devant le suffrage ; celle d'une équité politique. La représentation égale devient ainsi instrumentale par rapport à l'objectif de prévoir les conditions équitables de la compétition électorale. En l'occurrence, l'égalité dans l'exercice du droit de vote et l'égalité entre les candidats, se trouvent intimement liées par le principe d'égalité devant le suffrage. Leur dissociation paraît ainsi infondée, comme le souligne la Cour constitutionnelle russe dans son arrêt du 23 mars 2000 n° 4-II.

311. Il n'en reste pas moins que la logique de l'équité politique n'est pas poussée jusqu'à son terme, tout comme la logique de l'égalité arithmétique, cette dernière n'imposant pas de stricte

proportionnalité. Ainsi, il ne peut être question de garantir dans la délimitation des circonscriptions une représentation équitable « *à l'image d'un système électoral idéal, qui prendrait en compte et concilierait de façon satisfaisante les intérêts des individus et des groupes concernés par le processus électif* »⁶¹².

312. Bien que les conceptions russe et française se démarquent toutes les deux d'une conception *a minima* du principe d'égalité devant le suffrage, ne reposant que sur le critère démographique, le degré de contrainte qui résulte de son application n'est pas le même. En Russie, la conception exigeante du principe d'égalité devant le suffrage ne donne lieu qu'à un contrôle minimal insuffisamment exigeant, dont la quasi-totalité est concentrée entre les mains du juge ordinaire. Les examens politiques et administratifs restent en effet faibles malgré les potentialités qu'offre ce système. Une incohérence entre le principe posé et ses applications s'observe à tout niveau de gouvernement en Fédération de Russie.

313. À l'inverse, l'appréhension circonstanciée du principe d'égalité devant le suffrage trouve sa mise en œuvre appropriée en France grâce aux techniques de partage des contrôles politiques et juridictionnels et grâce à la densité du réseau des institutions impliquées dans le processus. Cependant, la différenciation des contrôles à l'échelon national et local ne permet pas au principe d'égalité devant le suffrage de se déployer de façon uniforme. Il doit enfin être souligné que les examens politiques et administratifs s'imposent en dehors de tout cadre juridiquement contraignant.

314. *In fine*, une analyse juridique du souhait de dépolitiser l'opération de délimitation électorale en vue d'un meilleur respect du principe d'égalité devant le suffrage ne permet pas de percevoir l'ensemble des interactions informelles des acteurs y participant⁶¹³. Ceux-ci apparaissent en effet à la recherche d'un consensus, qui peut être obtenu marginalement par rapport aux procédures censées initialement fixer le cadre de cette opération. En effet, malgré un dispositif constitutionnel dense encadrant le travail des autorités de délimitation, un consensus politique apparaît nécessaire pour sa réalisation. Ainsi, la prévention des biais partisans se passe non seulement dans le champ juridique, mais aussi dans le champ politique grâce à une nécessaire implication des diverses forces politiques dans la réalisation des cartes électorales.

⁶¹² François Robbe, cité par EHRHARD (T.), *Le découpage électoral sous la V^{ème} République : intérêts parlementaires, logiques partisans*, op. cit., note 6, p. 444.

⁶¹³ V. de manière détaillée sur la question : EHRHARD (T.) « Le rôle des intérêts inter- et intra- partisans dans les processus de découpage électoral. Vers une déconstruction du rôle des partis politiques », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 21, 2014/1, p. 65-87.

BIBLIOGRAPHIE

I. Ouvrages

A. Ouvrages généraux

- CARRÉ-DE-MALBERG (R.), *Contribution à la théorie générale de l'État*, Paris, Dalloz, 2003, 1525 p.
- DUHAMEL (O.), *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 2^e éd., Paris, Seuil, 2011, 907 p. ;
- GAÏA (P.), GHEVONTIAN (R.), MÉLIN-SOUCRAMANIEN (F.) et *alli*, *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Paris, Dalloz, coll. « Grands arrêts », 2016, 930 p. ;
- JAN (P.), *Droit de suffrage et modes de scrutin*, Documents d'études, n° 1.05, coll. « Droit constitutionnel et institutions politiques », La documentation française, 2008, 55 p. ;
- PERRINEAU (P.), REYNIÉ (D.) (Sous dir.), *Dictionnaire du vote*, Paris, PUF, 2001, 997 p. ;
- ZOLLER (E.), *Les grands arrêts de la Cour suprême des États-Unis*, Paris, Dalloz, coll. « Grands arrêts », 1^{re} éd., 2010, 922 p.

B. Ouvrages spécialisés

1. Ouvrages

- AVTONOMOV (A.S.) et *alli*, *Les élections en Russie dans le contexte des standards internationaux relatifs aux élections*, Actes de colloque international de l'Institut indépendant des élections, 2005 [Source en ligne]. URL : <http://www.vibory.ru/Publikat/RVKMIS/soderzh.htm> (consulté le 16 avril 2018) ;
- BALINSKI (M.), *Le suffrage universel inachevé*, Paris, Belin, coll. « Débats », 2004, 335 p. ;
- COTTERET (J.-M.), ÉMERI (C.), LALUMIÈRE (P.), *Lois électorales et inégalités de représentation en France 1936-1960*, Paris, Armand Colin, 1960, 409 p. ;
- LOURQUEBIE (F.), PONTTHOREAU (M.-C.) (Sous dir.), *La motivation des décisions des cours suprêmes et cours constitutionnelles*, Bruxelles, Bruylant, 2012, 308 p. ;
- KOL'YUSHIN (E.I.), *Élections et droit électoral, aspect jurisprudentiel* [« Vybory i izbiratel'noye pravo v zerkale sudebnikh rescheniy »], Moscou, « Norma », 2010, 384 p. ;
- MATHIEU (B.), VERPEAUX (M.) (Sous dir.), *L'examen de la constitutionnalité de la loi par le Conseil d'État*, Paris, Dalloz, coll. « Thèmes et commentaires », 2011, 137 p. ;

OWEN (B.), *Le processus électoral : permanences et évolutions : réflexions à partir des actes du colloque réuni au Sénat le 22 novembre 2005*, Studyrarna, 2006, 239 p. ;
PONCEYRI (R.), *Le découpage électoral*, Paris, Economica, 1988, 334 p.

2. Thèses

BOUZINE (A.Y.), *Les problèmes de statut juridique des commissions électorales en Fédération de Russie* [Problemy pravovogo statusa izbiratel'nykh komissiy v Rossiyskoy Federatsii], Université russe de l'amitié des peuples, 2004, 166 p. ;
BOYER-MÉRENTIER (C.), *Les ordonnances de l'article 38 de la Constitution du 4 octobre 1958*, Paris, Economica, 1996, 416 p. ;
DAUGERON (B.), *La notion d'élection en droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, coll. « Nouvelle bibliothèque de thèses », 2011, 1298 p. ;
EHRHARD (T.), *Le découpage électoral sous la Vème République : intérêts parlementaires, logiques partisans*, Paris, Classiques Garnier, 2017, 967 p. ;
FICHET (G.), *L'encadrement constitutionnel de la révision des circonscriptions électorales – Étude de droit comparé*. Droit, Université Panthéon-Assas Paris II, 2016. 939 p. ;
LEROYER (S.), *L'apport du Conseil d'État au droit constitutionnel de la V^{ème} République*, Paris, Dalloz, 2011, 756 p. ;
MELIN-SOUCRAMANIEN (F.), *Le principe d'égalité dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, Paris, Economica, coll. « Droit public positif », 1997, 397 p. ;
PETROV (I.V.), *La réalisation du principe d'égalité des droits électoraux des citoyens en Fédération de Russie* [Realizatsiya printsipa ravenstva izbiratel'nykh prav grazhdan v Rossiyskoy Federatsii], Académie de droit d'État de Saratov, 2004, 182 p. ;
SALLES (S.), *Le conséquentialisme dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, Issy-les-Moulineaux, LGDJ, 2016, 779 p.

II. Articles

A. Articles de doctrine

AVRIL (P.) « Un homme, une voix ? », *Pouvoirs*, n° 120, 2007, p. 123-132 ;
BEAUD (O.) « Fragments d'une théorie de la citoyenneté chez Carré de Malberg », *Jus Politicum*, n° 8 [Source en ligne]. URL : <http://juspoliticum.com/article/Fragments-d-une-theorie-de-la-citoyennete-chez-Carre-de-Malberg-559.html> (consulté le 23 mai 2018) ;

- BENELBAZ (C.) « Le redécoupage électoral sous la Vème République », RDP, 2010, n° 6, p. 1661 ;
- BENETTI (J.) « Et si le Sénat n'existait pas ? », *Pouvoirs*, n°159, novembre 2016, p. 5-26 ;
- BLANCHET (D.) « Le refus de modifier le découpage cantonal : audace du juge de l'excès de pouvoir et prudence du juge de l'injonction », *Petites affiches*, 2000, n° 38, p. 7 ;
- CHAMPEIL-DESPLATS (V.) « Analyse de la jurisprudence du Conseil constitutionnel sur les droits fondamentaux », Sendai, Japon, 2008 [Source en ligne]. URL : <https://hal-univ-paris10.archives-ouvertes.fr/hal-01667059/document> (consulté le 24 mai 2018) ;
- CHERENEV (A.A.) « Les méthodes politico-géographiques et les facteurs de création des circonscriptions électorales » [« Politico-geograficheskiye metodi i faktori v formirovanii izbiratel'nikh okrugov »], *Izvestia de l'université d'Etat d'Irkoutsk*, coll. « Science politique », n° 21, 2017, p. 126-133 ;
- COLLIARD (J.-C.) « Le découpage électoral et la commission prévue à l'article 25 de la Constitution », *Petites affiches*, 2008, n° 254, p. 42 ;
- Commentaire de la décision n° 2010-602 DC du 18 février 2010, *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 28, p. 16 [Source en ligne]. URL : http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank/download/2010602DCccc_602dc.pdf (consulté le 14 mai 2018) ;
- Constitutional Law – Recent Cases : *Whitford v. Gill – District Court Offers New Standard to Hold Wisconsin Redistricting Scheme Unconstitutional*, *Harvard Law Review*, May 10, 2017 [Source en ligne]. URL : <https://harvardlawreview.org/2017/05/whitford-v-gill/> (consulté le : 17 mai 2018) ;
- DAVIS (J.) « Elbridge Gerry and the Monstrous Gerrymander », *The Library of Congress, Blogs of the Law Library*, 10 février 2017 [Source en ligne]. URL : <https://blogs.loc.gov/law/2017/02/elbridge-gerry-and-the-monstrous-gerrymander/> (consulté le 21 mai 2018) ;
- DAUGERON (B.) « De la volonté générale à l'opinion électorale : réflexion sur l'électoralisation de la volonté collective », *Jus Politicum*, n° 10 [Source en ligne]. URL : <http://juspoliticum.com/article/De-la-volonte-generale-a-l-opinion-electorale-reflexion-sur-l-electoratisation-de-la-volonte-collective-756.html> (consulté le 20 avril 2018) ;
- EHRHARD (T.) « Le rôle des intérêts inter- et intra- partisans dans les processus de découpage électoral. Vers une déconstruction du rôle des partis politiques », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 21, 2014/1, p. 65-87 ;
- EHRHARD (T.), MARTIN (P.), RAMBAUD (R.) (Entretien) « Perspectives et enjeux des réformes électorales à venir », *Constitutions*, n°3, 2017, p. 381-403 ;

- EVANS (A. B.) « The failure of democratization in Russia : A comparative perspective », *Journal of Eurasian Studies*, n° 2, 2011, p. 40-51 ;
- FATIN-ROUGE STEFANINI (M.) « Les « *discriminations positives* » en matière électorale aux États-Unis et en France », *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 23, Dossier : La citoyenneté, février 2008 ;
- FAVOREU (L.) « Le droit constitutionnel, droit de la Constitution et constitution du droit », *RFDC*, n°1, 1990, p. 71 ;
- GARONNE (P.) « Le patrimoine électoral européen », *RDP*, n° 5, 2001, p. 1347 ;
- GAUDILLÈRE (B.), LÉVY (J.), CHOQUEREAU (L.), « Découpage électoral, tripatouillage territorial ? », *Cafés géographiques de Paris*, 27 mai 2003 [Source en ligne]. URL : <http://cafe-geo.net/wp-content/uploads/decoupage-electoral.pdf> (consulté le 16 avril 2018) ;
- GERVIER (P.) « La limitation des droits fondamentaux constitutionnels par l'ordre public », *Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel*, vol. 45, n° 4, 2014, p. 105-112 ;
- GRICENKO (E. V.) « Les limites du pouvoir normatif de la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie » [« Pred'yeli normotvorchestva Konstitucionnogo Suda Rossiyskoi Federacii »], *Vestnik de l'Université de Saint-Pétersbourg*, série 14 : Droit, n° 2, 2012, p. 24-33 ;
- GUIOT (F.-V.) « Le redécoupage des circonscriptions cantonales : le Conseil d'État, juge d'une réforme de portée constitutionnelle », *Politeia*, 2015, n° 27, p. 1-30 ;
- JAN (P.) « Découpage électoral et principe d'égalité des citoyens devant le suffrage », *Petites affiches*, 2004, n° 221, p. 7 ;
- LAURENT (A.) « L'effet-cadre : principes de découpage et impacts sur les comportements électoraux », *Espace Populations Sociétés*, n° 1, 1984, p. 93-104 ;
- LIJPHART (A.) « Constitutional design for divided societies », *Journal of Democracy*, 2004, n° 15, p. 96-109 ;
- PORTELLI (H.) « Bicamérisme ou pouvoir régional », *Pouvoirs*, n°159, novembre 2016, p. 101-108 ;
- RAVIOT (J.-R.) « Fédéralisme et gouvernement régional en Russie », *Politique étrangère*, 1996, n° 4, p. 803-812 ;
- ROUX (A.) « Le découpage des circonscriptions électorales. Aspects de droit comparé » in *Mélanges offerts au Doyen Charles Cadoux*, Aix-en-Provence, PUAM, 1999, p. 305-317 ;
- ROUX (A.) « Les juges constitutionnel et administratif et le principe d'égalité devant le suffrage » in *Au carrefour des droits. Mélanges en l'honneur de Louis Dubouis*, Paris, Dalloz, 2002, p. 147-158 ;
- ROUX (A.), TERNEYRE (P.), « France – Principe d'égalité et droit de suffrage », *AJJC*, vol. V, 1989, p. 249-293 ;

- STANKINE (A.N.) « La responsabilité constitutionnelle : certaines questions théoriques » [« Konstitutsionno-pravovaya otvetstvennost' : nekotoriye voprosi teorii »], *Studia Humanitaris*, n° 3, 2016, p. 1-17 ;
- SUSANI (N.) « Une aporie de la justice constitutionnelle française : l'impuissance du Conseil constitutionnel face à l'inconstitutionnalité de l'actuel découpage électoral pour les élections législatives de 2007 », *RFDC*, 2007/1, n° 69, p. 145-159 ;
- TOUVET (L.) « Une hirondelle ne fait pas le printemps », *AJDA*, 2014, p. 101-102 ;
- TANGIEV (M.) « Political Leadership and Transitional Democracy in the Russian Federation : Challenges and Prospects », *Journal of Peace Conflict & Development*, Issue 11 November 2007 [Source en ligne]. URL : https://www.bradford.ac.uk/social-sciences/peace-conflict-and-development/issue-11/PCD-ISSUE-11-ARTICLE_Political-Leadership-and-Transitional-Democracy-in-Russia_Murad-Tangiev.pdf (consulté le 29 mai 2018) ;
- TURPIN (D.) « Le principe d'égalité devant le suffrage » in DEBARD (T.), ROBBE (F.), *Le caractère équitable de la représentation politique*, Paris, L'Harmattan, coll. « Questions contemporaines », 2004, p. 35-58 ;
- UPOROV (I.V.), KOUZOVLEVA (G.V.) « La représentation du peuple (population) dans les organes du pouvoir de l'État : l'essence et les spécificités juridiques et politiques » [« Predstavitel'stvo naroda (nasel'yeniya) v organakh publichnoy vlasti : suchnost' i politiko-pravovaya kharakteristika »], *Droit constitutionnel et municipal*, n° 2, 2015, p. 30-34 ;
- VASILIEV (V.I.), POMAZANSKY (A.E.) « La réglementation législative des systèmes électoraux utilisés pour les élections municipales » [« Zakonodatel'noye regulirovaniye izbiratel'nikh sistem, pimenyaemikh na municipal'nikh vyborah »], *Revue de Droit russe*, n° 4, 2010, p. 6-16 ;
- VDOVIN (D.) « Le rapport entre les sources constitutionnelles et internationales de définition du rôle de pouvoir juridictionnel dans le processus électoral en Fédération de Russie » [« Sootnocheniye konstitutsionno-pravovikh i mezhdunarodno-pravovikh osnov opredeleniya roli suda v izbiratel'nom processe v Rossiyskoy Federatsii »], *revue « Juge russe »*, n° 4, 2006, p. 25-30 ;
- VEDEL (G.) « Excès de pouvoir législatif et excès de pouvoir administratif », *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 1, décembre 1996 [Source en ligne]. URL : <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/nouveaux-cahiers-du-conseil/cahier-n-1/exces-de-pouvoir-legislatif-et-exces-de-pouvoir-administratif-i.52900.html> (consulté le 15 mai 2018) ;
- VEDEL (G.) « Excès de pouvoir administratif et excès de pouvoir législatif », *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 2, mai 1997 [Source en ligne]. URL : <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/nouveaux-cahiers-du-conseil->

constitutionnel/cahier-n-2/exces-de-pouvoir-administratif-et-exces-de-pouvoir-legislatif-ii.52882.html (consulté le 15 mai 2018) ;

VEDEL (G.) « Réformer les institutions... Regard rétrospectif sur deux Commissions », *Revue française de science politique*, 47^e année, n° 3-4, 1997, p. 313-339 ;

VISKULOVA (V.V.) « Les garanties de droit de suffrage des citoyens lors des élections municipales intervenant après la réorganisation des entités municipales » [« O garantiyakh izbiratel'nikh prav grazhdan pri provedenii municipal'nikh viborov vsledstviye preobrazovaniya municipal'nikh obrazovaniy »], *revue « Droit constitutionnel et municipal »*, n° 7, 2010, p. 58-64 ;

VISKULOVA (V.V.) « Une tentative de plus de stabiliser l'institut des élections : quels droits sont garantis ? » [« Ocherednaya popitka stabilizatsii instituta viborov : ch'yi prava garantiruyutsa ? »], *revue « Droit constitutionnel et municipal »*, n° 7, 2013, p. 55-62 ;

YEREMENKO (E.V.) « Les spécificités de statut juridique des citoyens étrangers en Fédération de Russie » [« Osobennosti pravovogo polozheniya inostrannikh grazhdan v Rossiyskoy Federatsii »], *Izvestiya des établissements d'enseignement supérieur, région de Volga, Droit et sciences sociales*, n° 1, 2015, p. 69-78 ;

ZELIZER (J. E.) « The power that gerrymandering has brought to Republicans », *The Washington Post*, 17 juin 2016 [Source en ligne]. URL : https://www.washingtonpost.com/opinions/the-power-that-gerrymandering-has-brought-to-republicans/2016/06/17/045264ae-2903-11e6-ae4a-3cdd5fe74204_story.html?noredirect=on&utm_term=.d07a08f25c0f (consulté le 21 mai 2018).

B. Notes et conclusions du rapporteur public

BRONDEL (S.) « Faible écart de voix, manœuvres et annulation de l'élection municipale, note sous Conseil d'Etat, 29 avril 2009, n° 317471 », *AJDA*, n° 17, 2009, p. 911 ;

FRANC (M.) « Les aménagements des limites cantonales ne peuvent enfreindre les règles de la tutelle administrative des communes : le territoire d'une même commune ne saurait donc légalement être compris dans deux ou plusieurs arrondissements (Conseil d'État, 18 novembre 1977, *Commune de Fontenay-sous-Bois et autres*), *RDP*, n° 2, mars-avril 1978, p. 526-539 ;

GHEVONTIAN (R.) « Un Janus jurisprudentiel : À propos de la décision 2011-4538 du Conseil constitutionnel du 12 janvier 2012 – Sénat, Loiret », *Constitutions*, n° 2, 2012, p. 343-348 ;

GHEVONTIAN (R.), LAMOUREUX (S.) « Décision n° 2008-572 DC du 8 janvier 2009, Loi organique portant application de l'article 25 de la Constitution, JO du 14 janvier 2009, p. 723 et décision n° 2008-573 DC du 8 janvier 2009, Loi relative à la commission prévue à l'article 25 de la Constitution et à l'élection des députés, JO du 14 janvier 2009, p. 724 » in GHEVONTIAN (R.)

et *alli*, « Jurisprudence du Conseil constitutionnel », RFDC, n° 79, 2009/3, p. 575-600 ;
LAMOUROUX (S.) « Décision n° 2016-521/528 QPC du 19 février 2016, Commune d'Éguilles et autre » in MONGE (P.) et *alli*, « Jurisprudence du Conseil constitutionnel », RFDC, n° 107, 2016, p. 679-688 ;
LAMOUROUX (S.) « La réforme des collectivités territoriales et le Conseil constitutionnel : ombres et lumière (À propos des décisions nos 2010-618 DC du 9 décembre 2010, Loi de réforme des collectivités territoriales, JO du 17 décembre 2010, p. 22181, 2011-632 D », Revue française de droit constitutionnel, n° 89, 2012/1, p. 83-103 ;
LEVADE (A.) « Une constitutionnalité en trompe-l'œil ou l'impossible censure des découpages électoraux ? – À propos de la décision du Conseil constitutionnel du 18 février 2010 », JCP G, n° 11, 2010, p. 274 ;
LEVAVASSEUR (P.), LEROY (T.) « Décision n° 2014-405 QPC du 20 juin 2014, Commune de Salbris [Répartition des sièges de conseillers communautaires entre les communes membres d'une communauté des communes ou d'une communauté d'agglomération] in DE CACQUERAY (S.) et *alli*, « Jurisprudence du Conseil constitutionnel », RFDC, n° 101, 2015, p. 186-194 ;

C. Articles de presse

« Elections législatives en Hongrie : le système électoral favorise Viktor Orban », Le Monde Europe, 8 avril 2018 [Source en ligne]. URL : http://www.lemonde.fr/europe/article/2018/04/08/le-systeme-electoral-hongrois-favorise-viktor-orban_5282395_3214.html (consulté le 21 mai 2018) ;
« Hongrie : une loi électorale « sur mesure » pour le parti de Viktor Orban », Radio Télévision Belge Francophone, 26 novembre 2012 [Source en ligne]. URL : https://www.rtbf.be/info/monde/detail_hongrie-une-loi-electorale-sur-mesure-pour-le-parti-de-viktor-orban?id=7881837 (consulté le 21 mai 2018) ;
« Polish opposition accuses ruling party of power grab in Warsaw », Reuters, 2 février 2017 [Source en ligne]. URL : <https://uk.reuters.com/article/uk-poland-politics-warsaw/polish-opposition-accuses-ruling-party-of-power-grab-in-warsaw-idUKKBN15H20P> (consulté le 21 mai 2018) ;
« La CEC a arrêté la carte électorale de 225 circonscriptions électorales uninominales pour les élections des députés de la Douma d'État » [« TSIK predstavil shemu nary'ezki 225 odnomandatnykh okrugov k vyboram deputatov Gosdoumy »], TASS, 2 septembre 2015 [Source en ligne]. URL : <http://tass.ru/politika/2228513> (consulté le 23 mai 2018) ;
MOUSSINA (A.) « Russie : les migrations internes de masse menacent le futur du pays »

[« Rossiya : Massovaya vnutrenn'aya migratsiya ugrozhayet buduschemou strainy »], Eurasianet, 12 octobre 2017, [Source en ligne]. URL : <https://russian.eurasianet.org/node/64821> (consulté le 24 mai 2018).

D. Autres

Affiche du Parti communiste français de 1986 « Charcutage électoral – charcutage des libertés » [Source en ligne]. URL : <http://www.castor-hara.com/html/fiche.jsp?id=2538486&np=2&lng=fr&npp=50&ordre=3&aff=5&r=> (consulté le 16 mai 2018) ;

Carte des nouveaux cantons de Seine-et-Marne avec communes [Source en ligne]. URL : <https://france.comersis.com/carte-cantons-communes.php?dpt=77> (consulté le 30 avril 2018) ;

Compte rendu intégral de la deuxième séance du jeudi 20 novembre 2008, Assemblée nationale, 13^{ème} législature, session ordinaire de 2008-2009 [Source en ligne]. URL : <http://www.assemblee-nationale.fr/13/cr/2008-2009/20090070.asp> (consulté le 23 mai 2018) ;

CE, communiqué de presse « Redécoupage cantonal », 5 novembre 2014 [Source en ligne]. URL : <http://www.conseil-etat.fr/Actualites/Communiques/Redecoupage-cantonal2> (consulté le 16 mai 2018) ;

Discours du Président de la République devant le Parlement réuni en Congrès, elysee.fr, 3 juillet 2017 [Source en ligne]. URL : <http://www.elysee.fr/declarations/article/discours-du-president-de-la-republique-devant-le-parlement-reuni-en-congres/> (consulté le 24 mai 2018) ;

Dossier sur la deuxième guerre de Tchétchénie (1999-2006), La Documentation française [Source en ligne]. URL : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/d000076-la-deuxieme-guerre-de-tchetchenie-1999-2006> (consulté le 24 mai 2018) ;

Lettre de saisine par 60 députés, Loi ratifiant l'ordonnance n° 2009-935 du 29 juillet 2009 portant répartition des sièges et délimitation des circonscriptions pour l'élection des députés, p. 8-9 [Source en ligne]. URL : <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/les-decisions/acces-par-date/decisions-depuis-1959/2010/2010-602-dc/saisine-par-60-deputes.101885.html> (consulté le 23 mai 2018) ;

Population de 1990 à 2018, *Comparaisons régionales et départementales*, INSEE, 11 mai 2018, [Source en ligne]. URL : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2012713> (consulté le 24 mai 2018) ;

UBEROI (E.), WHITE (I.), *Constituency boundary reviews and the number of MPs*, Briefing paper n° 5929, House of Commons Library, 25 février 2015 [Source en ligne]. URL : <http://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/SN05929> (consulté le 25 mai 2018) ;

USA Gerrymandering Gallery [Source en ligne]. URL :
<http://www.rangevoting.org/GerryGal.html> (consulté le 30 avril 2018).

III. Documents officiels

Avis public de la Commission consultative du redécoupage électoral prévue par l'article 25 de la Constitution, 23 juin 2009, *JORF* du 3 juillet 2009, 36 p. ;

Code de bonne conduite en matière électorale, Lignes directrices et rapport explicatif, Commission européenne pour la démocratie par le droit, éditions du Conseil de l'Europe, coll. Science et technique de la démocratie, n° 34, 2003, 50 p.

Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^{ème} République présidé par M. Édouard Balladur, *Une V^{ème} République plus démocratique*, rapport au Président de la République, 29 octobre 2007, La documentation française, 162 p. ;

Commission de réforme du mode de scrutin, présidée par le doyen Georges Vedel, *Rapport sur le problème de la réforme du mode de scrutin pour l'élection des députés*, rapport au Premier Ministre, 15 février 1993, 183 p. ;

OSCE / BIDDH, *Fédération de Russie, élections à la Douma d'État du 18 septembre 2016, Rapport final de la Mission d'observation des élections*, Varsovie, 23 décembre 2016, 48 p.

Rapport sur la délimitation des circonscriptions et la répartition des sièges, Commission européenne pour la démocratie par le droit, éditions du Conseil de l'Europe, étude n° 873, 2017, 32 p. ;

Rapport au nom de la Commission des Lois constitutionnelles, de la Législation, du Suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale, *sur le projet de loi considéré comme adopté par l'Assemblée nationale aux termes de l'article 49 alinéa 3, de la Constitution, après déclaration d'urgence, relatif à la délimitation des circonscriptions pour l'élection des députés, fait par M. Jacques Larché*, Sénat, première session ordinaire de 1986-1987, annexe au procès-verbal de la séance du 16 octobre 1986, 14 p. ;

Rapport au nom de la Commission des Lois constitutionnelles, de la Législation et de l'Administration générale de la République *sur le projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2009-935 du 29 juillet 2009 portant répartition des sièges et délimitation des circonscriptions pour l'élection des députés, fait par M. Charles de la Verpillière*, Assemblée nationale, 6 octobre 2009, n° 1949, 203 p.

TABLES DE JURISPRUDENCE

I. Juridictions françaises

A. Conseil constitutionnel

CC, décision n° 76-71 DC du 30 décembre 1976, *Décision du Conseil des communautés européennes relative à l'élection de l'Assemblée des Communautés au suffrage universel direct* ;

CC, décision n° 78-101 DC du 17 janvier 1979, *loi portant modification des dispositions du titre Ier du livre V du code du travail relatives aux conseils des prud'hommes* ;

CC, décision n° 82-146 DC du 18 novembre 1982 « *Quotas par sexe I* » ;

CC, décision n° 85-196 DC du 8 août 1985, *Loi sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie I* ;

CC, décision n° 85-197 DC du 23 août 1985, *Loi sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie II* ;

CC, décision n° 86-208 DC des 1 et 2 juillet 1986, *Loi relative à l'élection des députés et autorisant le Gouvernement à délimiter par ordonnance des circonscriptions électorales* ;

CC, décision n° 86-218 DC du 18 novembre 1986, *Loi relative à la délimitation des circonscriptions pour l'élection des députés* ;

CC, décision n° 87-227 DC, du 7 juillet 1987, *Loi modifiant l'organisation administrative et le régime électoral de la ville de Marseille* ;

CC, décision n° 91-290 DC du 9 mai 1991, *Loi portant statut de la collectivité territoriale de Corse* ;

CC, décision n° 94-358 DC du 26 janvier 1995, *Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire* ;

CC, décision n° 2000-431 DC du 6 juillet 2000, *Loi relative à l'élection des sénateurs* ;

CC, décision n° 2000-438 DC du 10 janvier 2001, *Loi organique destinée à améliorer l'équité des élections à l'assemblée de la Polynésie française* ;

CC, décision n° 2003-475 DC du 24 juillet 2003, *Loi portant réforme de l'élection des sénateurs* ;

CC, décision n° 2007-23 ELEC du 3 mai 2007, *M. Pascal Jan* ;

CC, décision n° 2007-547 DC du 15 février 2007, *Loi organique portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer* ;

CC, décision n° 2008-573 DC du 8 janvier 2009, *Loi relative à la commission prévue à l'article 25 de la Constitution et à l'élection des députés* ;

CC, décision n° 2010-602 DC du 18 février 2010, *Loi ratifiant l'ordonnance n° 2009-935 du 29 juillet 2009 portant répartition des sièges et délimitation des circonscriptions pour l'élection des*

députés ;

CC, décision n° 2010-14/22 QPC du 30 juillet 2010, *Garde à vue* ;

CC, décision n° 2010-618 DC du 9 décembre 2010, *Loi de réforme des collectivités territoriales* ;

CC, décision n° 2011-634 DC du 21 juillet 2011, *Loi fixant le nombre des conseillers territoriaux de chaque département et de chaque région* ;

CC, décision n° 2011-4538 SEN du 12 janvier 2012, *Sénat, Loiret* ;

CC, décision n° 2013-667 DC du 16 mai 2013, *Loi relative à l'élection des conseillers départementaux, des conseillers municipaux et des conseillers communautaires et modifiant le calendrier électoral* ;

CC, décision n° 2014-405 QPC du 20 juin 2014, *Commune de Salbris* ;

CC, décision n° 2015-711 QPC du 5 mars 2015, *Loi autorisant l'accord local de répartition des sièges de conseiller communautaire* ;

CC, décision n° 2015-521/528 QPC du 19 février 2016, *Commune d'Éguilles et a.* ;

CC, 15 mai 2003, *Observations du Conseil constitutionnel relatives aux élections législatives des 9 et 16 juin 2002* : JO, 21 mai 2003, p. 8694 ; Rec., p. 370 ;

CC, 7 juillet 2005, *Observations du Conseil constitutionnel sur les échéances électorales de 2007* : JO, 8 juillet 2005, p. 11259 ; Rec., p. 111 ;

CC, 29 mai 2008, *Observations du Conseil constitutionnel relatives aux élections législatives des 10 et 17 juin 2007* : JO, 4 juin 2008, p. 9205 ; Rec., p. 305.

B. Conseil d'État

CE, 2 août 1889, *Élections de Gentilly* ;

CE, 7 août 1889, *Élections de Villebret* ;

CE, 6 juin 1891, *Élections municipales de Pexiora* ;

CE, 27 février 1893, *Élections de Belpech* ;

CE, Ass., 18 novembre 1977, n° 01967, *Commune de Fontenay-sous-Bois et a.* ;

CE, 12 juillet 1978, n° 02482, *Commune de Sarcelles* ;

CE, 26 juillet 1985, n° 49277, *Commune de Tallone* ;

CE, 23 octobre 1985, *Commune d'Allos* ;

CE, 23 octobre 1985, *Pierrelatte et a.* ;

CE, 28 janvier 1987, n° 66485, *Tanguy et Guillou* ;

CE, Sect., 30 novembre 1990, n° 103889, *Association Les Verts* ;

CE, Sect., 30 novembre 1990, *Élections cantonales de Chauffailles* ;

CE, Ass., 13 décembre 1991, *Département du Loir-et-Cher* ;
CE, 18 décembre 1991, *Berthelot* ;
CE, 29 janvier 1992, *Roussel et Adam* ;
CE, Ass., 13 novembre 1998, n° 187232, *Commune d'Armoy* ;
CE, Ass., 13 novembre 1998, n° 187443 n° 187581, *Cne de Saint-Louis et Dpt de la Réunion* ;
CE, Ass., 13 novembre 1998, n° 187318 *Le Déaut et a.* ;
CE, 6 janvier 1999, n° 178608, *Lavaurs* ;
CE, Ass., 21 janvier 2004, n° 255375 n° 255565, *Guinde et Département des Bouches-du-Rhône* ;
CE, Ass., 21 janvier 2004, n° 254645, *Boulanger* ;
CE, 21 janvier 2004, n° 254645, *Mme B* ;
CE, 21 mai 2014, n° 376166, *Département de la Seine-et-Marne* ;
CE, 4 juin 2014, n° 377663, *Commune de Dieuze et a., Département de la Moselle* ;
CE, 5 juin 2014, n° 377419, *Département du Lot-et-Garonne* ;
CE, 18 juin 2014, n° 376179, *M. B.* ;
CE, 27 juin 2014, n° 37699, *Département du Morbihan* ;
CE, QPC, 27 juin 2014, n° 380636, *Département de la Gironde* ;
CE, 4 juillet 2014, n° 380554, *Groupe « Ardèche Avenir »* ;
CE, QPC, 9 juillet 2014, n° 377360, *Département de Mayotte* ;
CE, 16 juillet 2014, n° 378881, *Communauté des communes du Pays de Saint-Galmier et a., département de la Loire* ;
CE, QPC, 16 juillet 2014, n° 380967, *Département de Tarn-et-Garonne* ;
CE, 29 septembre 2014, n° 381052, *Département de la Haute-Loire* ;
CE, 15 octobre 2014, n° 379972, *Département de la Seine-et-Marne* ;
CE, Sect., 5 novembre 2014, n° 379843, *Commune de Ners et a.* ;

CE, Assemblée générale (Section de l'Intérieur), avis n° 387.141 du 22 novembre 2012.

II. Juridictions russes

A. Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie

CC FR, arrêt du 10 juillet 1995, n° 9-II *relatif au contrôle de constitutionnalité du §2 de l'article 42 de la loi de la République de Tchouvachie* ;
CC FR, arrêt du 17 novembre 1998, n° 26-II *relatif au contrôle de constitutionnalité de certaines dispositions de la loi du 21 juin 1995* ;

CC FR, arrêt du 23 mars 2000, n° 4-Π *relatif au contrôle de constitutionnalité de l'article 3 §2 de la loi de la région d'Orenbourg du 18 septembre 1997* ;

CC FR, arrêt du 22 janvier 2002 n° 2-Π *relatif au contrôle de constitutionnalité de l'article 69 §2, de l'article 70 §2 et de l'article 90 de la Constitution de la République de Tatarstan* ;

CC FR, arrêt du 30 novembre 2003, n° 15-Π, *relatif au contrôle de constitutionnalité de certaines dispositions de la loi fédérale relative aux garanties essentielles des droits électoraux et référendaires des citoyens de la Fédération de Russie* ;

CC FR, ordonnance du 28 septembre 2017, n° 1855-O *relative au rejet de l'examen de la requête de citoyen Burakov (S.N.) au motif de violation de ses droits constitutionnellement garantis*.

B. Cour suprême de la Fédération de Russie

CS FR, chambre des affaires civiles, arrêt du 11 avril 2003, n° 74-Γ03-15 ;

CS FR, chambre des affaires civiles, arrêt du 8 décembre 2004, n° 61-Γ04-13 ;

CS FR, chambre des affaires civiles, arrêt du 19 mai 2005, n° 95-Γ05-9 ;

CS FR, chambre des affaires civiles, arrêt du 8 juin 2005, n° 93-Γ05-4 ;

CS FR, chambre des affaires civiles, arrêt du 22 septembre 2005, n° 5-Γ05-78 ;

CS FR, chambre des affaires civiles, arrêt du 1 novembre 2006, n° 92-Γ06-17 ;

CS FR, chambre des affaires civiles, arrêt du 29 novembre 2006, n° 92-Γ06-18 ;

CS FR, chambre des affaires administratives, arrêt du 31 octobre 2011, n° 34-Γ11-13 ;

CS FR, chambre des affaires administratives, arrêt d'appel du 5 juillet 2016, n° 46-АПГ16-13 ;

CS FR, chambre des affaires administratives, arrêt d'appel du 20 juillet 2016, n° 3-АПГ16-2 ;

CS FR, chambre des affaires administratives, arrêt d'appel du 2 septembre 2016, n° 44-АПГ16-24 ;

C. Juridictions russes du droit commun

1. Cours suprêmes des sujets de la Fédération de Russie

Cour suprême de la région d'Oudmourtie, décision du 20 septembre 2007, n° 3-33/2007 ;

Cour de la région de Kaliningrad, décision du 19 mai 2006, n° 3-65/06 ;

Cour de la région de Samara, ordonnance du 8 octobre 2010, n° 33-10369/10 ;

Cour de la région de Moscou, arrêt du 13 septembre 2011, n° 33-19915 ;

Cour de la région de Tver', ordonnance d'appel du 4 octobre 2012, n° 33-3707/2012 ;

Cour suprême de la République de Dagestan, arrêt d'appel du 17 mars 2016 ;

Cour de la région de Samara, décision du 22 avril 2016, n° 3a-325/2016 ;

Cour de la région de Sverdlovsk, décision du 22 août 2016, n° 3a-353/2016 ;

Cour de la région de Penza, décision du 21 mars 2017, n° 3a-28/2017 ;

2. Juridictions de première instance

Cour de la ville de Cansk, décision du 10 décembre 2000, n° 4089 ;

Cour de ville d'Angharsk de la région d'Irkoutsk, décision du 9 février 2006 ;

Cour de district de Bagrationovsk de la région de Kaliningrad, décisions du 26 et 28 août 2008, n° 2-569/08, 2-578/08, 2-577/08.

III. Autres juridictions

A. Cour suprême des États-Unis

Cour Suprême, 14 novembre 1960, *Gomillion v. Lightfoot* ;

Cour Suprême, 26 mars 1962, *Baker v. Carr* ;

Cour Suprême, 15 juin 1964, *Reynolds v. Sims* ;

Cour Suprême, 30 juin 1986, *Davis v. Bandemer* ;

Cour Suprême, 29 juin 1995, *Miller v. Johnson* ;

Cour Suprême, 13 juin 1996, *Bush, Governor of Texas, et al. v. Vera et al.* ;

Cour Suprême, 28 avril 2004, *Vieth v. Jubelirer*.

B. Commission européenne des droits de l'homme et la Cour européenne des droits de l'homme

Commission EDH, 8 décembre 1981, *X c./ Islande* ;

CEDH, 4 avril 2006, n° 44081/02, *Bompard c./ France*.

TABLE DES ANNEXES

Annexe n° 1. Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie, arrêt du 10 juillet 1995, n° 9-II relatif au contrôle de constitutionnalité du §2 de l'article 42 de la loi de la République de Tchouvachie relative aux élections des députés au Conseil d'État de la République de Tchouvachie dans la rédaction du 26 août 1994

5. [...] La modification des règles de décompte des voix lors du vote supplémentaire en cours du processus électoral pas achevé viole le principe d'égalité devant le suffrage dont le respect et la condition essentielle des élections libres (article 3 §3 de la Constitution).

[...]

Lesdites modifications de la procédure des élections au Conseil d'État de la République de Tchouvachie ont abouti à l'inégalité des citoyens dans la réalisation du droit électoral actif et passif lors de la même élection. Dans le premier temps de cette dernière, les candidats devaient se conformer à des exigences plus strictes en raison des normes plus contraignantes relatives au nombre de voix à recueillir pour être élus au Conseil d'État. Ainsi les électeurs n'ont-ils pas eu la possibilité, dans certains cas, de réaliser leur droit à la représentation dans l'organe législatif de la République de Tchouvachie de manière égale.

[...]

Donc, le principe d'égalité des citoyens, consacré par l'article 19 de la Constitution de la Fédération de Russie, a été violé. Or, celui-ci définit le statut juridique égal des citoyens dans la réalisation de tous leurs droits, dont le droit d'élire et d'être élu dans l'organe du pouvoir de l'État consacré par l'article 32 de la Constitution de la Fédération de Russie. La violation du principe d'égalité devant le suffrage lors de l'élection d'un organe législatif est une atteinte au principe de représentativité des organes de pouvoir d'État des sujets de la Fédération de Russie, ce qui revient à mettre en cause la légitimité de leurs décisions.

[...] (censure ; annulation de dernier tour de l'élection litigieux ; les mandats des autres députés élus avant l'adoption de la disposition en cause restent intacts)

Annexe n° 2. Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie, arrêt n° 26-II du 17 novembre 1998 relatif au contrôle de constitutionnalité de certaines dispositions de la loi fédérale du 21 juin 1995 relative aux élections de la Douma d'État de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie

[...]

Le 20 novembre 1995, la Cour constitutionnelle a, par son ordonnance, rejeté la requête idoine de la Cour suprême de la Fédération de Russie et du groupe des députés de la Douma d'État. Les requêtes ont été introduites deux mois après le début de la campagne électorale en vue des élections à la Douma d'État, c'est-à-dire sur un stade important du processus électoral après le parrainage et l'inscription officielle des candidats. Dans de telles conditions, un contentieux serait une immixtion inadmissible dans le processus électoral, ce qui serait contraire à la mission et aux principes de la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie.

[...]

3. Le deuxième paragraphe de l'article 5 prévoit que les circonscriptions électorales uninominales sont formées sur la base de la norme moyenne de représentation des électeurs inscrits par circonscription électorale uninominale, à l'exception des circonscriptions électorales formées dans les sujets de la Fédération de Russie dont le nombre d'électeurs inscrits est inférieur à la norme moyenne de représentation ; conformément au deuxième paragraphe de l'article 11, sur le territoire du sujet de la Fédération de Russie dont le nombre d'électeurs inscrits est inférieur à la norme moyenne de représentation, une circonscription électorale doit être créée. Le requérant considère que ladite exception de la règle générale de la formation des circonscriptions électorales uninominales viole le principe d'égalité devant le suffrage et est partant contraire aux articles 19 et 32 de la Constitution de la Fédération de Russie.

Le principe démocratique de suffrage égal et l'obligation de l'État de garantir l'égalité des citoyens dans la jouissance des droits électoraux, d'une part, et les principes du fédéralisme et de l'égalité des sujets de la Fédération de Russie, d'autre part, peuvent, dans une certaine mesure, entrer en contradiction. Comme il résulte de l'expérience des États fédéraux contemporains, le législateur, en tenant compte des particularités de l'organisation territoriale et de la répartition de la population, ainsi qu'en vue d'assurer l'unité de l'État et la stabilité de l'ordre constitutionnel, sans lesquels la réalisation des droits et libertés de l'homme et du citoyen serait impossible, admet des dérogations par rapport à la norme moyenne de représentation comme mesure nécessaire ; il limite ainsi le principe d'égalité devant le suffrage en faveur des principes du fédéralisme. De telles disproportions du système électoral ne peuvent pas être considérées comme arbitraires ou abusives.

Il découle des articles 1, 3, 5, 19 et 32 de la Constitution de la Fédération de Russie pris dans leur ensemble que le principe d'égalité devant le suffrage doit être concilié, par le législateur, avec les principes du fédéralisme et de l'égalité des sujets de la Fédération de Russie, ces derniers relevant des fondements de l'ordre constitutionnel de la Fédération de Russie.

En vue de ces raisons, le législateur est contraint d'admettre certaines dérogations par rapport à la norme moyenne de représentation. Ainsi, le paragraphe § 4.1 de l'article 11 de la loi fédérale examinée prévoit que les circonscriptions électorales doivent respecter les exigences suivantes : l'égalité du nombre d'électeurs dans les circonscriptions électorales au sein d'un sujet de Fédération de Russie avec l'écart maximum de 10%, dans les localités difficiles ou éloignées – de 15% ; la circonscription électorale doit être comprise d'un territoire continu : la formation d'une circonscription électorale ne peut se faire de plusieurs territoires détachées l'une par rapport à l'autre. De telles dérogations, comme le montre l'expérience de plusieurs pays, ne sont pas vues comme excessives.

Une dérogation encore plus importante de la norme moyenne de représentation a lieu conformément au deuxième paragraphe de l'article 5 et au deuxième paragraphe de l'article 11 de la loi fédérale examinée, puisque le nombre d'électeurs inscrits résidant dans certains sujets de la Fédération de Russie est inférieur à cette norme moyenne. Ladite disposition a pour but de garantir la représentation, dans la Douma d'État, aux sujets de la Fédération de Russie peu peuplés.

Selon le requérant, l'égalité de la représentation des sujets de la Fédération est assurée constitutionnellement par les modalités de composition du Conseil de la Fédération, i.e. deux représentants par chaque sujet de Fédération de Russie, d'où il suit, selon lui, qu'aux élections des députés de la Douma d'État, les dérogations en faveur des sujets de la Fédération de Russie dont le nombre d'électeurs inscrits est inférieur à la norme moyenne de représentation, ne doivent pas avoir lieu.

Pourtant, il découle de l'article 94 de la Constitution de la Fédération de Russie, pris ensemble avec ses articles 1 et 5, l'organe représentatif et législatif de la Fédération de Russie, de l'État fédéral, est le Parlement, c'est-à-dire le Conseil de la Fédération et la Douma d'État, les attributions desquels étant respectivement mises en balance. Les élections à la Douma d'État sur la base de la norme moyenne de représentation, sans dérogation prévue par la disposition litigieuse, entraînerait le fait que les sujets de la Fédération de Russie peu peuplés ne seraient pas représentés dans cette chambre du Parlement. Par conséquent, le principe de l'égalité des sujets de la Fédération de Russie, dont il est l'un des fondements de l'ordre constitutionnel, serait remis en question, ainsi que le caractère représentatif de la Douma d'État.

Il résulte des travaux préparatoires de la loi fédérale examinée, que les circonstances telles que la position du Conseil de la Fédération, les particularités historiques de la Russie comme État fédéral, la particularité de son organisation territoriale et notamment les distorsions importantes de la population dans différents

sujets de la Fédération de Russie, ainsi que la nécessité de ne pas porter atteinte aux fondements de l'ordre constitutionnel et à la stabilité de celui-ci, permettent au législateur, conformément à l'article 55 (§3) de la Constitution de la Fédération de Russie, de prévoir les dérogations dans la présente loi fédérale.

Les dispositions des articles 1, 5, 19, 32 et 55 (§3) de la Constitution de la Fédération de Russie, prises dans leur ensemble et permettant au législateur d'établir les dérogations en cause, correspondent aux principes généralement reconnus et aux normes du droit international, relatifs aux systèmes électoraux et au suffrage égal.

Ainsi, il résulte de l'article 25 (b) et 12 (§3) du Pacte international relatif aux droits civils et politiques que le suffrage égal ne peut faire objet des dérogations autres que celles prévues par la loi et nécessaires en vue de sauvegarde de la sécurité de l'État, santé ou moralité publique, en vue d'assurer d'autres droits et libertés de manière satisfaisante ainsi que de satisfaire les exigences légitimes de la moralité publique, de l'ordre public et de bien-être public dans les sociétés démocratiques, et celles découlant d'autres droits reconnus par les Pactes.

Il découle desdites dispositions que, en vue de la sauvegarde de l'unité de l'État fédéral, le principe d'égalité devant le suffrage peut être limité par la loi de la sorte que soit garantie la représentation des sujets de la Fédération de Russie peu peuplés et, partant, le caractère représentatif et légitime du Parlement.

En traitant le principe d'égalité devant le suffrage et les dérogations admissibles à celui-ci à la lumière des exigences de l'article 3 du Protocole no 1 à la Convention EDH, la Cour EDH, le 8 décembre 1981 (X c./ Islande) a considéré que le système électoral garantissant aux habitants des localités peu peuplées une certaine représentation au Parlement par le biais de sous-représentation des localités fortement peuplées ne peut pas, sur ce fondement, être considéré comme contraire à l'article 3 qui ne prévoit pas l'exigence de poids égal des voix exprimés pour chaque député. Par conséquent, le législateur peut, en tenant compte du contexte historique, réaliser les dispositions consacrant le suffrage égal et l'égalité devant le suffrage de la sorte que la représentation des entités territoriales peu peuplées soit assurée au Parlement.

[...]

L'opinion séparée du juge N.T. Vedyornikov

[...]

L'enjeu le plus important du problème de détermination de la taille des circonscriptions électorales en raison du nombre d'électeurs inscrits est celui de la formation et du nombre des circonscriptions électorales dans les sujets de la Fédération de Russie sur le territoire desquels le nombre d'électeurs inscrits est

supérieur à la norme moyenne de représentation mais insuffisant pour la création de deux circonscriptions électorales au sein de sujet de la Fédération de Russie.

[...]

La méthode de détermination de la norme moyenne de représentation des électeurs inscrits par une circonscription électorale est prévue dans le deuxième paragraphe de l'article 5 de la loi fédérale examinée : cette norme moyenne est obtenue par la division du nombre total d'électeurs inscrits sur 225 circonscriptions électorales uninominales ; le résultat est de 466 000 électeurs inscrits environ ; conformément à ce chiffre, la Commission électorale centrale procède à la délimitation des circonscriptions.

Tout cela aurait pu être clair si ce n'est que la Commission électorale centrale doit, en opérant le découpage électoral, se conformer aussi au deuxième paragraphe de l'article 11 aux termes duquel « *il est créé une circonscription électorale sur le territoire du sujet de la Fédération de Russie dont le nombre d'électeurs inscrits est inférieur à la norme moyenne de représentation* ».

De tels sujets sont, sur le territoire de la Fédération de Russie, au nombre de 24, dont 7 ayant moins de 100 000 électeurs inscrits, 7 ayant de 100 000 à 200 000 électeurs inscrits, 3 ayant de 200 000 à 300 000 électeurs inscrits et 7 ayant de 300 000 à 400 000 électeurs inscrits.

Les tables de répartition des circonscriptions électorales par le nombre d'électeurs inscrits de la Commission électorale centrale de 1995 n'excluent pas, de plus, que certains sujets de la Fédération dont le nombre d'électeurs inscrits est de 400 000 à 500 000 ne satisfont pas non plus les exigences de la norme moyenne de représentation ; ainsi, le nombre de circonscriptions électorales ayant moins d'électeurs inscrits que la norme moyenne de représentation est supérieur à 24.

De plus, lors de dernières élections à la Douma d'État de 1995, par rapport aux élections précédentes, une circonscription a été supprimée dans la République des Komis et dans les régions de Kourgan et de Tomsk, et une circonscription a été rajoutée dans les régions de Leningrad, de Moscou et de Rostov.

Au terme de l'analyse de ces données il n'était pas difficile d'établir que, dans les sujets de la Fédération où le nombre de circonscriptions électorales a été diminué, le nombre d'électeurs inscrits dans les circonscriptions électorales restantes excédait de manière exorbitante la norme moyenne de représentation.

Ainsi, avec la norme moyenne de représentation de 466 000 électeurs inscrits, la circonscription unique dans la région de Tomsk compte 709944 électeurs inscrits, dans la région de Kourgan – 764856 électeurs inscrits, et dans la République des Komis – 768404 électeurs inscrits.

[...]

L'image devient encore plus flagrante lorsqu'on les compare avec le nombre d'électeurs inscrits dans les circonscriptions électorales des sujets de la Fédération de Russie peu peuplés mais ayant quand même droit, conformément au deuxième paragraphe de l'article 11 de la loi examinée, d'avoir une circonscription électorale dans leur sein. Ils sont au moins au nombre de 24.

Par exemple, le nombre d'électeurs inscrits en district autonome d'Évenkie est de 12 364, tandis qu'en région de Tomsk ce nombre est de 709944. Un calcul simple montre que le poids d'une voix d'un électeur de la région de Tomsk est 57 fois inférieur à celui d'un électeur du district autonome d'Évenkie. En ce qui concerne deux autres sujets de la Fédération de Russie – la région de Kourgan et la République des Komis, dans lesquels le nombre des circonscriptions a aussi été diminué, l'écart mentionné est encore plus ample – de 62 fois. Il est difficile de considérer de telles distorsions dans la formation des circonscriptions électorales dans différents sujets de la Fédération de Russie par rapport au corps électoral unique du pays comme n'étant pas excessives, admissibles et équitables.

Non seulement le principe d'égalité devant le suffrage est ainsi violé, mais aussi le principe d'égalité des sujets de la Fédération de Russie (article 5), faisant partie des fondements de son ordre constitutionnel, dans la mesure où, lorsque cette dernière égalité est mise en œuvre dans le processus électoral, en pratique, le poids de chaque voix s'avère être différent, ce qui entraîne l'inégalité dans la jouissance des droits et libertés de l'homme et du citoyen dans le domaine politique le plus important qu'est le droit des élections.

[...]

Ainsi, les dispositions de la loi fédérale examinée sont contraires à deux principes constitutionnels ayant la valeur égale dans un nombre des actes internationaux – l'égalité devant le suffrage et l'égalité des sujets de la Fédération de Russie.

C'est en raison de l'essence même du caractère fédéral de l'État russe et de l'égalité de ses sujets, perçue indépendamment du nombre d'habitants (électeurs inscrits) sur les territoires de ceux-ci, que les règles de composition du Conseil de la Fédération sont consacrées. Or, l'élection des députés de la chambre basse du Parlement – de la Douma d'État – se base sur d'autres fondements, et notamment sur la représentation égale assurée par chaque député élu au scrutin majoritaire uninominal par rapport au nombre d'électeurs inscrits sur tout le territoire national, ce que la norme moyenne de représentation par circonscription électorale uninominale, est vouée de garantir.

[...]

Annexe n° 3. Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie, arrêt du 22 janvier 2002 n° 2-II relatif au contrôle de constitutionnalité de l'article 69 §2, de l'article 70 §2 et de l'article 90 de la Constitution de la République de Tatarstan, ainsi que de l'article 4 §2 et de l'article 21 §8 de la loi de la République de Tatarstan relative aux élections des députés populaires de la République de Tatarstan du fait de la requête du citoyen M.M. Salyamov

3. [...] La réglementation et la protection des droits et libertés de l'homme et du citoyen relèvent de la compétence de la Fédération de Russie (article 71 c) de la Constitution). Les sujets de la Fédération de Russie, en réalisant leurs compétences en matière de protection des droits et libertés dans le cadre de la compétence partagée entre la Fédération de Russie et ses sujets (article 72 §2 b)), ne peuvent pas baisser le niveau des garanties constitutionnelles des droits fondamentaux [...]

4. [...] Les principes de droit électoral [...] sont de caractère général et s'imposent tant lors de la composition de l'organe législatif et représentatif de la Fédération de Russie (article 94 de la Constitution) qu'en ce qui concerne les organes législatifs (représentatifs) des sujets de la Fédération de Russie dont la République de Tatarstan (article 65 §1 de la Constitution).

5. Conformément au §2 de l'article 69, §2 de l'article 70 et l'article 90 de la Constitution de la République de Tatarstan, le Conseil d'État de la République de Tatarstan est l'organe législatif (représentatif) de ledit sujet de la Fédération de Russie qui est le parlement monocaméral comprenant 130 députés élus dans les circonscriptions électorales territoriales et dans les circonscriptions électorales administratives constituées en vertu d'une loi. Le §2 de l'article 4 de la loi de la République de Tatarstan relative aux élections des députés populaires de la République de Tatarstan prévoit que les circonscriptions électorales administratives sont constituées dans les districts, les villes à notoriété républicaine et dans les districts des villes ; chacun élit un député populaire.

Il découle des articles 3, 11, 17, 32, 71 d), 72 §1 n) et 77 §1 de la Constitution de la Fédération de Russie, en rapport avec l'article 3 du Protocole n° 1 à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales et avec l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques que les élections aux organes du pouvoir de l'État (dont ceux des sujets de la Fédération) peuvent être tenues dans les circonscriptions électorales découpées de manière différente, sous condition que soit assurée l'égalité devant le suffrage des citoyens et, partant, la représentation populaire équitable.

[...]

Pourtant, il découle des dispositions litigieuses de la Constitution de la République de Tatarstan, en rapport avec ses articles 84, 89, 90, 91 et 95 que les députés du Conseil d'État élus dans les circonscriptions électorales territoriales et ceux élus dans les circonscriptions électorales administratives et exerçant ses

fonctions dans le Parlement, le font de façon différente, les derniers pouvant cumuler leur mandat avec la fonction occupée avant l'élection, tandis que les premiers composent le corps réduit de l'assemblée qui peut voter les lois autres que celles de révision de la Constitution républicaine et de vote du budget républicain, sans concours de l'autre moitié. [...]

6. Conformément à la Constitution de la République de Tatarstan, les circonscriptions électorales administratives sont découpées conformément à la loi (article 69 §2). Pourtant, la Constitution de la République de Tatarstan, en prévoyant la division du territoire de la République de Tatarstan en districts et villes de notoriété républicaine, la division des districts en bourgs et en villages, et la division des grandes villes en districts (article 63), ne contient pas de liste exhaustive des divisions annoncées.

Il en découle que lesdites entités sont, dans la République de Tatarstan, créées, modifiées et supprimées au niveau infra-constitutionnel et, partant, les conditions de la création, de la modification et de la suppression des circonscriptions électorales administratives relève aussi de niveau infra-constitutionnel. [...]. Or, la loi de la République de Tatarstan relative aux élections des députés populaires de la République de Tatarstan ne prévoit que le fait que les circonscriptions électorales administratives sont créées dans les districts, villes de notoriété républicaine et dans les districts des villes, ni ne contient la liste exhaustive des circonscriptions électorales territoriales et administratives, en habilitant ainsi la Commission électorale centrale de la République de Tatarstan de procéder au découpage (article 9).

Ainsi, [...] la matière relevant du domaine constitutionnel et législatif est réglementée, en violation des articles 10, 11, 66 et 77 de la Constitution de la Fédération de Russie, par l'organe d'application du droit qu'est la Commission électorale. Cela permet une organisation des élections qui sera contraire aux principes et objectifs contenus dans la Constitution et dans les lois fédérales. En particulier, lesdites dispositions permettent l'inégalité de nombre des suffrages dont disposent les électeurs dans différentes circonscriptions électorales.

En vue d'éviter de telles conséquences lors de l'organisation des élections à la fois dans les circonscriptions électorales territoriales et administratives, il est nécessaire d'opérer une définition des critères objectifs de la distinction des territoires sur la base desquelles les circonscriptions électorales sont découpées ainsi que la consécration des conditions dans lesquelles l'égalité devant le suffrage serait assurée [...]. Le découpage et le redécoupage arbitraires des circonscriptions électorales porte atteinte au principe d'égalité devant le suffrage et, partant, à l'atteinte au principe des élections libres, qui est le fondement de la composition des organes législatifs (représentatifs) du pouvoir de l'État.

[...] (censure)

Annexe n° 4. Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie, arrêt du 23 mars 2000, n° 4-II relatif au contrôle de constitutionnalité de l'article 3 §2 de la loi de la région d'Orenbourg du 18 septembre 1997 relative aux élections des députés de l'Assemblée législative de la région d'Orenbourg du fait de la requête des citoyens G.S. Borissov, A.P. Buchnev, V.I. Loschmanov et L.G. Makhova

[...]

3. Il résulte de l'article 19 §2 de la Constitution de la Fédération de Russie que l'État garantit l'égalité de l'homme et du citoyen dans la jouissance de ses droits et libertés indépendamment des sexe, race, nationalité, langue parlée, origines, convictions, adhésion aux associations, ainsi que d'autres circonstances. Le principe d'égalité s'applique pleinement au droit reconnu aux citoyens, par l'article 32 de la Constitution de la Fédération de Russie, d'élire et d'être élu dans les organes de pouvoir de l'État et de l'auto-administration locale ainsi que de participer aux référendums, ce qui est conforme au b) de l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques selon lequel tout citoyen a le droit et la possibilité, sans aucune des discriminations visées à l'article 2 et sans restrictions déraisonnables de voter et d'être élu, au cours d'élections périodiques, honnêtes, au suffrage universel et égal et au scrutin secret, assurant l'expression libre de la volonté des électeurs. Seuls les mécanismes d'organisation et de tenue des élections respectant lesdits principes démocratiques peuvent être reconnus comme constitutionnels.

Le suffrage égal [...] consiste en attribution à chaque électeur d'une voix (ou d'un nombre égal de voix) ainsi que dans la participation aux élections dans les conditions égales. Cela est notamment mis en œuvre par l'inscription de l'électeur dans une seule liste des électeurs, le découpage des circonscriptions électorales avec le nombre en principe égal des électeurs, le respect des normes moyennes de représentation établies, la mise à disposition des candidats des possibilités juridiques égales de participation à la campagne électorale, ainsi que par d'autres moyens normatifs, organisationnels, et informationnels [...].

4. [...] La disposition même selon laquelle les élections peuvent être tenues au scrutin majoritaire à la fois uninominal et plurinominal n'est pas en principe contraire à la Constitution de la Fédération de Russie et notamment au principe consacré par celle-ci d'égalité dans les droits des citoyens d'élire et d'être élu, sous réserve toutefois que sont assurées les conditions égales de réalisation des droits électoraux par les citoyens et, partant, une représentation populaire équitable.

Pourtant, la loi de la région d'Orenbourg relative aux élections des députés de l'Assemblée législative de la région d'Orenbourg contient la norme moyenne de représentation des électeurs pour le découpage des circonscriptions électorales (article 5 §1) et prévoit la compétence de l'Assemblée législative de voter le découpage électoral. En même temps, la disposition litigieuse n'exclut la possibilité d'attribuer à chaque électeur un nombre inégal des voix dans les circonscriptions différentes – uninominales et plurinominales

– puisque ne fixe aucune condition permettant la mise en œuvre du principe d'égalité devant le suffrage [...]. Il en est de même pour la loi de la région d'Orenbourg relative à la ratification du découpage électoral en vue de l'élection des députés de l'Assemblée législative de la région d'Orenbourg.

Par conséquent, les lois de la région d'Orenbourg en cause n'excluent pas la possibilité des décisions arbitraires et non justifiées lors de l'organisation et la tenue des élections, y compris les décisions dictées par les objectifs contraires à la Constitution de la Fédération de Russie et les lois fédérales. En effet, cela peut porter atteinte au principe de la souveraineté populaire et notamment au principe d'égalité devant le suffrage des citoyens lors de l'élection d'un organe législatif (représentatif) du pouvoir de l'État. [...]

Les dispositions relatives à l'organisation des élections à la fois dans les circonscriptions électorales uninominales et plurinominales devraient être complétées par la définition légale des critères objectifs à l'aune desquels les décisions relatives à la transformation d'un territoire en une circonscription électorale uninominale ou plurinomiale seront prises, ainsi que par les garanties excluant toute représentation inégale des citoyens des les organes législatifs (représentatifs) du pouvoir de l'État et d'autres atteintes à l'égalité devant le suffrage [...].

Le non-respect de telles exigences à la réglementation des élections des députés de l'Assemblée législative de la région d'Orenbourg, organisées à la fois dans les circonscriptions uninominales et plurinominales n'exclut pas la possibilité de se procurer, de ce fait, de l'avantage injustifié à un groupement politique ou à un candidat. Par conséquent, une telle réglementation porte aussi atteinte à l'égalité des candidats.

[...]

En particulier, le législateur de la région d'Orenbourg est tenu, en prenant compte des particularités de l'organisation administrative de la région et de l'organisation de son auto-administration locale, la densité de la population ainsi que d'autres critères, de procéder à la révision du cadre légal de l'organisation des élections afin qu'il puisse garantir le principe d'égalité devant le suffrage tant des électeurs que des candidats.

[...] (censure)

TABLE DES MATIÈRES

REMERCIEMENTS

SOMMAIRE

TABLE DES ABRÉVIATIONS

INTRODUCTION	1
PARTIE I. UNE CONCEPTION COMMUNÉMENT PARTAGÉE DU PRINCIPE D'ÉGALITÉ DEVANT LE SUFFRAGE	11
TITRE I. UNE RÈGLE DÉMOGRAPHIQUE CONSTITUTIONNALISÉE	12
CHAPITRE I. UN PRINCIPE SPÉCIAL D'ÉGALITÉ	12
<i>Section I. Une définition prétorienne circonstanciée</i>	12
§ 1. Une consécration jurisprudentielle peu novatrice	13
§ 2. Une consécration partagée à portée universaliste	15
<i>Section II. Un ancrage textuel solide</i>	20
§ 1. Un principe d'égalité dédoublé	20
§ 2. Une égalité dans la représentation, champ de l'applicabilité déterminé	22
CHAPITRE II. UN CORPUS DE RÈGLES PRÉCISES ENCADRANT LE DÉCOUPAGE ÉLECTORAL	25
<i>Section I. Une traduction imparfaite dans l'équilibre arithmétique</i>	25
§ 1. Une base de décompte controversée	25
§ 2. Une norme moyenne de représentation assouplie	29
<i>Section II. Un maintien difficile de l'équilibre arithmétique</i>	33
§ 1. Une périodicité initialement insatisfaisante	34
§ 2. Une périodicité récemment rectifiée	36
CHAPITRE III. UN PRINCIPE CONSTITUTIONNEL GARDE-FOU	39
<i>Section I. Une intégration juridiquement délicate de l'équilibre politique</i>	39
§ 1. Une pluralité des interprétations extensives possibles	39
§ 2. Des interprétations extensives tacitement retenues	41
<i>Section II. Une concrétisation juridiquement faible de l'équilibre politique</i>	42
§ 1. Une motivation imparfaite problématique	43
§ 2. Une motivation imparfaite justifiée	45

TITRE II. UN PRINCIPE AMÉNAGÉ EN FONCTION DE LA RÈGLE DÉMOGRAPHIQUE 47

CHAPITRE I. UNE RÉINTERPRÉTATION FACE À L'IMPÉRATIF DE REPRÉSENTATION TERRITORIALE 47

Section I. Une conciliation différenciée avec la représentation des collectivités territoriales 47

§ 1. Une appréciation souple en cas de la répartition des sièges sénatoriaux 48

§ 2. Une appréciation renforcée en cas de la répartition des sièges intercommunautaires 50

Section 2. Une neutralisation problématique en raison de la représentation des sujets de la Fédération 52

§ 1. Une conciliation nécessaire avec le principe du fédéralisme 52

§ 2. Une conciliation critiquable avec le principe du fédéralisme 54

CHAPITRE II. DES DÉROGATIONS MULTIPLES EN RAISON D'IMPÉRATIFS D'INTÉRÊT GÉNÉRAL 56

Section 1. Les considérations géographiques obligatoirement appliquées 57

§ 1. Le respect différemment apprécié des limites administratives 57

§ 2. Le contrôle communément exercé du respect de la règle de continuité territoriale 62

Section 2. Une représentation distincte des minorités timidement reconnue 64

§ 1. Une inopérance de principe du moyen de représentation des minorités ethniques 65

§ 2. Une reconnaissance limitée de l'impératif de représentation des peuples autochtones 67

CONCLUSION DE LA PREMIÈRE PARTIE 71

PARTIE II. UN CONTRÔLE VARIABLE DU PRINCIPE D'ÉGALITÉ DEVANT LE SUFFRAGE 72

TITRE I. UNE CONSOLIDATION IMPARFAITE DES CONTRÔLES POLITIQUES 73

CHAPITRE I. UN CADRE JURIDIQUEMENT CONTRAIGNANT IMPOSÉ PAR LES AUTORITÉS POLITIQUES 73

Section I. Un contrôle obligatoire exhaustivement exercé 75

§ 1. Un encadrement centralisé efficace 75

§ 2. Un contrôle décentralisé divergent 77

Section II. Un contrôle facultatif différemment utilisé 80

§ 1. Un droit de saisine de la juridiction constitutionnelle en droit français invariablement utilisé 80

§ 2. Un recours insuffisant en « *responsabilité constitutionnelle* » des commissions de délimitation en droit russe 81

CHAPITRE II. UN CADRE JURIDIQUEMENT AMBIGU DU CONTRÔLE DES AUTORITÉS ADMINISTRATIVES	83
<i>Section I. Un enchaînement des avis consultatifs persuasifs</i>	84
§ 1. Une contrainte juridique théoriquement faible	84
§ 2. Une contrainte institutionnelle globalement forte	87
<i>Section II. Une organisation hiérarchique inefficace</i>	91
§ 1. Une contrainte apparemment forte	92
§ 2. Une contrainte effectivement faible	93
TITRE II. UNE ÉVOLUTION INVERSÉE DES CONTRÔLES JURIDICTIONNELS	96
CHAPITRE I. UNE MUTATION DE L'EXAMEN RESTREINT DE CONSTITUTIONNALITÉ	96
<i>Section I. Un contrôle initialement restreint du juge constitutionnel</i>	97
§ 1. Un examen de constitutionnalité critiqué	98
§ 2. Un examen de constitutionnalité approprié	101
<i>Section II. Un contrôle récemment renforcé en France</i>	103
§ 1. Une attention accrue au principe d'égalité devant le suffrage	103
§ 2. Des potentialités importantes de contrôle de constitutionnalité <i>a posteriori</i>	105
CHAPITRE II. UNE RESTRICTION NUANCÉE DU CONTRÔLE NORMAL DE LÉGALITÉ	107
<i>Section I. Une appréciation stricte des découpages ponctuels</i>	108
§ 1. Un pouvoir renforcé du juge de l'excès de pouvoir en cas d'action gouvernementale	108
§ 2. Un pouvoir nuancé du juge de l'injonction en cas d'inertie gouvernementale	111
<i>Section II. Une appréciation souple des découpages généraux</i>	113
§ 1. Une interprétation large des impératifs d'intérêt général avancés par l'autorité chargée de découpage	113
§ 2. Une interprétation restreinte des impératifs d'intérêt général avancés par les demandeurs	116
CONCLUSION DE LA PARTIE II	117
CONCLUSION GÉNÉRALE	118
BIBLIOGRAPHIE	120
I. OUVRAGES	120
<i>A. Ouvrages généraux</i>	120
<i>B. Ouvrages spécialisés</i>	120
1. Ouvrages	120
2. Thèses	121

II. ARTICLES	121
<i>A. Articles de doctrine</i>	<i>121</i>
<i>B. Notes et conclusions du rapporteur public</i>	<i>125</i>
<i>C. Articles de presse</i>	<i>126</i>
<i>D. Autres</i>	<i>127</i>
III. DOCUMENTS OFFICIELS	128
TABLES DE JURISPRUDENCE	129
I. JURIDICTIONS FRANÇAISES	129
<i>A. Conseil constitutionnel</i>	<i>129</i>
<i>B. Conseil d'État</i>	<i>130</i>
II. JURIDICTIONS RUSSES	131
<i>A. Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie</i>	<i>131</i>
<i>B. Cour suprême de la Fédération de Russie</i>	<i>132</i>
<i>C. Juridictions russes du droit commun</i>	<i>132</i>
1. Cours suprêmes des sujets de la Fédération de Russie	132
2. Juridictions de première instance	133
III. AUTRES JURIDICTIONS	133
<i>A. Cour suprême des États-Unis</i>	<i>133</i>
<i>B. Commission européenne des droits de l'homme et la Cour européenne des droits de l'homme</i>	<i>133</i>
TABLE DES ANNEXES	134
TABLE DES MATIÈRES	144

LE PRINCIPE D'ÉGALITÉ DEVANT LE SUFFRAGE À L'OCCASION DU DÉCOUPAGE
ÉLECTORAL. ÉTUDE COMPARATIVE DE DROIT FRANÇAIS ET RUSSE.

Résumé

En 1881, Léon Gambetta dénonçait la partition de la France en circonscriptions conçue comme un « *miroir brisé où la France n'aurait pas reconnu sa propre image* ». Le défaut politique majeur du scrutin majoritaire, impliquant nécessairement le découpage du territoire national en circonscriptions, serait ainsi le *gerrymandering* : une délimitation arbitraire en vue de procurer un avantage à la majorité sortante. Face à cette possibilité de subversion de la volonté nationale, un encadrement juridique de la marge d'action de l'autorité chargée du découpage électoral s'impose. En France et en Russie, le principe d'égalité devant le suffrage, imposant la valeur égale des voix de chaque citoyen, a été ainsi constitutionnalisé. La présente étude de droit comparé se propose d'analyser le sens et la portée de ce principe, ses relations avec la théorie de la représentation, ainsi que les dérogations qui lui sont apportées. Elle se donne l'objectif de discuter l'efficacité du principe d'égalité devant le suffrage comme moyen de lutte contre les délimitations arbitraires. L'analyse effectuée propose également, l'examen exhaustif des diverses approches à la mise en œuvre du principe d'égalité devant le suffrage ainsi que leurs évolutions récentes. Cette mise en œuvre se déroule dans le cadre du contrôle des autorités politiques, administratives et juridictionnelles. Une évaluation comparative de deux dispositifs analysés est enfin proposée.

Mots-clés : droit électoral, principe d'égalité, égalité devant le suffrage, découpage électoral, délimitation des circonscriptions, répartition des sièges, contrôle de constitutionnalité, France, Russie, droit comparé, *gerrymandering*.

THE PRINCIPLE OF ELECTORAL EQUALITY IN VIEW OF ELECTORAL
REDISTRICTING. COMPARATIVE ANALYSIS OF FRENCH AND RUSSIAN LAW.

Abstract

In 1881, Léon Gambetta denounced the partition of French territory in electoral constituencies as “*a shattered mirror in which France could not recognize itself*”. The majoritarian system's significant flaw, as the latter necessarily implies the division of the national territory in electoral constituencies, is therefore gerrymandering, an arbitrary redistricting aiming at securing an advantage for the incumbent majority. Since it accounts for a subversion of majority's opinion expression, it requires a legal framework constraining an authority competent for redistricting process. In France and in Russia, the principle of electoral equality between citizens was hence constitutionalized. The present research paper in comparative law analyzes the sense and the impact of this principle, its relevance in light of the theory of representation as well as its eventual restrictions. The paper's aim is to question the efficiency of the principle of electoral equality between citizens as an arm against gerrymandering. Moreover, the paper thoroughly examines different approaches to the implementation of the principle of electoral equality between citizens as well as their recent evolution. Its implementation is the object of political, administrative and judicial review. Finally, the paper aims at comparative evaluation of the legal frameworks in France and in Russia.

Keywords: electoral law, principle of equality, electoral equality, electoral redistricting, seats allocation, constitutional review, France, Russia, comparative law, gerrymandering.