

LES DIFFÉRENTS MODES DE SCRUTIN

François BLANC

Professeur agrégé, Docteur en droit public, enseignant à la Faculté de droit et des sciences politiques de l'Université Saint-Joseph de Beyrouth

François Blanc fait le point sur les différents modes de scrutin et la raison d'être de leur variabilité ainsi que sur les paramètres qui distinguent un scrutin uninominal d'un scrutin proportionnel. Son analyse aborde non seulement l'aspect organisationnel mais également les conséquences en termes de représentativité démocratique en dépit de certains effets négatifs de gerrymandering, ce dernier terme portant sur le découpage opportuniste des circonscriptions électorales en vue de favoriser tel ou tel parti. - NDLR

SCRUTIN ET SUFFRAGE

La question du scrutin gagne à être distinguée de celle, voisine, du suffrage. « Scrutin » a la même étymologie latine que « scruter » : l'un et l'autre procèdent de *scrutinare*, verbe désignant le fait d'« examiner avec une grande attention une opinion ». « Suffrage » provient quant à lui de *suffragium*, lui-même dérivé de *suffragari*, qui signifie « soutenir une candidature » (v. A. Rey, *Dictionnaire historique de la langue française*, Le Robert, 2000). Autrement dit, le scrutin est un « examen » ; le suffrage un « soutien ». Par le scrutin, on examine le soutien, c'est-à-dire le vote.

L'étymologie permet de comprendre en effet que ces sujets ne se chevauchent pas tout à fait. Réfléchir au suffrage c'est, principalement,

poser cette question fondamentale : qui est autorisé à soutenir une candidature ? Qui vote ? Et c'est donc réfléchir à une liberté publique de premier plan en démocratie. Pour s'en tenir à l'exemple français, il aura fallu près de deux siècles pour arriver à l'universalité, depuis les premiers jours de la Révolution de 1789, qui instaura le suffrage censitaire pour les hommes libres, jusqu'à l'immédiat après seconde guerre mondiale lorsque, enfin, les femmes obtinrent le droit de vote. Ce suffrage universel fut une conquête des Républiques successives : Directoire, Monarchies, Empires napoléoniens, régime de Vichy, tous les régimes non républicains que la France a connus depuis 1789 ont supprimé ou limité le suffrage (volant ainsi, suivant la forte formule de Victor Hugo en 1850, « la souveraineté dans la poche du faible et du pauvre »).

Le scrutin – qui est, étymologiquement, un « examen » – soulève une autre question : comment organiser et surveiller le déroulement du vote ? C'est un sujet important, mais d'une nature différente ; un sujet, pourrait-on dire, de procédure, alors que le suffrage est un sujet de fond. Du reste, les définitions juridiques actuelles n'ignorent pas cette distinction. Le scrutin, précise par exemple le *Vocabulaire juridique* de G. Cornu, régit les « actes de l'opération électorale proprement dite » (dépôt des bulletins de vote, dépouillement, proclamation des élus, etc.). Il est, dit-on encore, une somme de « règles techniques » qui permettent de départager les candidats à une élection (J. et J.-É. Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Montchrestien, 2017). Le suffrage est, lui, le « système selon lequel est donné ou refusé le droit de vote » (Cornu, ouvrage précité).

Cela dit, il est vrai que la distinction suffrage/scrutin, assez nette d'un point de vue étymologique, n'est pas parfaitement établie en droit positif. Elle est même largement méconnue par beaucoup de textes. Pour ne prendre qu'un seul exemple, lorsque les Constitutions française et tunisienne affirment que le suffrage est « universel, égal et secret » (pour la première) ou que « Les membres de l'Assemblée (...) sont élus au suffrage universel, libre, direct et secret, équitable et transparent » (pour la seconde), elles mêlent, semble-t-il, des éléments du scrutin à la définition du suffrage. « Secret », « direct », « transparent » : ces qualificatifs relèvent plus de l'opération électorale que de l'octroi du droit de vote.

Pour autant, les enseignements de l'étymologie ne sont pas sans portée. Ils fournissent quelques clefs, notamment pour comprendre l'un des

traits caractéristiques des modes de scrutin : leur extrême diversité. Diverse, la matière l'est, tout d'abord, en raison du foisonnement des scrutins possibles : uninominal ou de liste, majoritaire ou proportionnel, à un ou deux tours, public ou à bulletins secrets, physique ou électronique, local ou national, etc. Entre ces oppositions tranchées s'insère, qui plus est, toute une gamme d'états intermédiaires. Par exemple, au sein d'un scrutin majoritaire, qui récompense la personne ou la liste arrivée en tête, une dose de proportionnelle peut être introduite afin d'assurer malgré tout une représentation aux personnes ou aux partis vaincu(e)s. Par exemple encore, le scrutin de liste connaît plusieurs dégradés : la liste peut être bloquée (l'électeur n'a pas d'autre choix que de voter pour la liste telle qu'elle lui est présentée), ou souple (l'électeur intervertit l'ordre de présentation des candidats sur la liste) voire ouverte à panachage (l'électeur compose sa propre liste à partir des candidats de différentes listes). Diverse, la matière l'est encore parce qu'à ce foisonnement s'ajoute parfois l'instabilité dans le temps pour une même élection. Une assemblée, une fonction, peuvent être élues de façon différente au fur et à mesure du renouvellement de son personnel : le mode de scrutin aura, entretemps, été réformé.

POURQUOI UNE TELLE DIVERSITÉ DES MODES DE SCRUTIN ?

Sans doute faut-il, pour appréhender le phénomène, se souvenir que le scrutin est d'abord un « examen », c'est-à-dire une procédure. Comme le scrutin est une question procédurale en effet, et le suffrage une question de fond, les pouvoirs publics conservent une latitude importante pour aménager le premier, alors qu'ils sont assez limités s'agissant du second. Cette réalité transparaît du reste dans certains textes, spécialement dans les traités internationaux. Y est consacré et protégé le droit de suffrage, alors que rien ou presque n'enserme la compétence des États s'agissant des scrutins. Suivant l'article 25 du *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, entré en vigueur en 1976 : « Tout citoyen a le droit et la possibilité, (...) 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 ». Le suffrage est prévu dans son principe ; le scrutin, mis à part son caractère secret et son objectif de sincérité, reste à déterminer. Semblable raisonnement se retrouve au conseil de l'Europe. Depuis 1952, les États membres se sont engagés à « organiser à des intervalles raisonnables, des élections libres au

scrutin secret, dans les conditions qui assurent la libre expression de l'opinion du peuple sur le choix du corps législatif » (art. 3 du Protocole additionnel n° 1 à la *Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales*). Mais rien n'est précisé quant aux modalités concrètes, précises, des scrutins. La Cour européenne des droits de l'homme a eu d'ailleurs l'occasion de préciser que les États parties à ce texte conservaient une large latitude d'action. Le Protocole n'implique pas, notamment, « que tous les bulletins doivent avoir un poids égal quant au résultat, ni tout candidat des chances égales de l'emporter » (CEDH, 2 mars 1987, *Mathieu-Mohin et Clerfayt c. Belgique*).

Ce n'est certes pas dire que le scrutin soit un sujet négligeable. Sa bonne organisation matérielle est au contraire essentielle, ne serait-ce que pour assurer la sincérité du vote des électeurs. Plusieurs constitutions prévoient d'ailleurs les modalités de tel ou tel scrutin. La Constitution libanaise par exemple est diserte sur celui de l'élection du Président de la République par la Chambre (article 49). Les Constitutions française et américaine précisent également le caractère direct (pour la première) ou indirect (pour la seconde) de l'élection du Président. Néanmoins, tout se passe comme si les scrutins pouvaient être ajustés, dans tout ou partie de leurs modalités, en fonction des préoccupations d'une nation donnée et pour une élection donnée. Topiques à cet égard sont les difficultés actuelles pour penser un scrutin européen unifié. Le *traité sur le fonctionnement* de cette Union prévoit bien que « le Parlement européen élabore un projet en vue d'établir les dispositions nécessaires pour permettre l'élection de ses membres au suffrage universel direct selon une procédure uniforme dans tous les États membres ou conformément à des principes communs à tous les États membres » (article 223). Mais, à ce jour, l'élection reste organisée par les États et suivant des modes de scrutin nationaux – avec cette seule exigence, rappelée encore dans la *Charte des droits fondamentaux de l'Union* : « les membres du Parlement européen sont élus au suffrage universel direct, libre et secret » (article 39, al. 2).

REPRÉSENTATIVITÉ ET CAPACITÉ À AGIR

Les pouvoirs publics disposent ainsi d'une certaine latitude d'action. Quelles finalités guident alors leurs réformes des modes de scrutin ? La première de leurs préoccupations réside sans doute dans ce lien, qui paraît assez vraisemblable, entre l'organisation du scrutin, les structures partisanes et, *in fine*, l'efficacité d'un régime politique (v. à

ce sujet les analyses de M. Duverger, not. dans son ouvrage *Les partis politiques* de 1951). Suivant le scrutin choisi, les partis seront plus ou moins nombreux, le peuple plus ou moins bien représenté et le pays plus ou moins bien gouverné. Idée récurrente parmi le personnel politique et qui est parfaitement résumée dans les mots que l'on prête à Michel Debré (rédacteur de la Constitution française de 1958) : « la véritable Constitution, c'est le mode de scrutin ». Le mode de scrutin conditionne le plus important : la représentativité d'un régime comme sa capacité à agir.

Il faut rappeler à ce sujet l'analyse classique relative aux effets politiques des scrutins majoritaire et proportionnel. Le premier – spécialement s'il ne connaît qu'un tour de vote – donne la victoire au(x) seul(s) candidat(s) en tête dans chaque circonscription. Par conséquent, une majorité se dégage immédiatement et clairement à l'Assemblée. Aussi ce scrutin est-il traditionnellement associé à l'efficacité : le régime sera gouvernable ; il n'aura pas à craindre les lenteurs et blocages liées à des discussions excessives entre divers courants politiques ; ceux-ci seront incités, pour gagner l'élection, à se regrouper en deux ou trois grands partis. Le scrutin uninominal majoritaire à un tour est ainsi la règle au Royaume-Uni depuis plusieurs siècles pour les élections législatives. Et les constitutionnalistes n'hésitent pas à y voir la clef de compréhension de tout le régime britannique : « Ce scrutin sur-représente le parti vainqueur et sous-représente considérablement le troisième ou, *a fortiori*, le quatrième parti. Les deux grands partis sont favorisés, les petits et moyens laminés. Le scrutin est injuste dans la représentation, efficace dans la fabrication d'une majorité. Il explique le système britannique » (O. Duhamel, *Droit constitutionnel. 2. Les démocraties*, Seuil, 2000).

Scrutin proportionnel et scrutin uninominal

Dans le scrutin proportionnel, à l'inverse, chaque liste dispose d'un nombre de représentants en fonction des votes obtenus. Tous les partis politiques, ou peu s'en faut, obtiennent ainsi une représentation. Aucun regroupement n'est encouragé, puisque chacun est presque assuré d'être représenté. Le revers réside, bien sûr, dans l'émiettement, qui peut être considérable, de l'Assemblée : le pays ou la localité sera sans doute bien plus difficile à gouverner, trop partagé entre une pluralité de partis. Souvent l'Italie est analysée sous ce prisme : son gouvernement difficile serait la conséquence, notamment, d'une part trop belle accordée au scrutin proportionnel (parmi bien d'autres ouvrages, v.

celui précité d'O. Duhamel, qui qualifie l'Italie de « partitocratie »). Une loi électorale de décembre 2017 – dite *Rosatellum*, du nom du député Rosato qui l'a initiée –, vise d'ailleurs à y remédier (le système retenu est mixte : un tiers des élus au scrutin majoritaire uninominal et à un tour ; le reste à la proportionnelle). Le grief en inefficacité a été, en France, un argument majeur des gaullistes à l'encontre des IIIe et IVe Républiques. Il aboutirait à une Assemblée trop puissante, à un « régime des partis », où toute décision serait hypothéquée par d'incessantes combinaisons politiciennes. En 1958, au retour de de Gaulle, l'une des premières mesures fut l'instauration du scrutin uninominal majoritaire à deux tours.

Meilleure représentativité et meilleure efficacité

Entre meilleure représentativité et meilleure efficacité, les modes de scrutin sont ainsi susceptibles d'incessantes refontes. Pourtant, peut-être est-ce exagérer leurs effets que d'en retenir une influence systématique sur la structure partisane d'un pays. L'histoire du droit électoral est faite d'expériences contrastées, déjouant parfois les analyses. En France par exemple, la IIIe République a plusieurs fois imaginé des techniques de vote pour limiter sa propre tendance à l'éparpillement politique. Une loi de 1873 imposa un scrutin à un tour, une autre de 1885 imposa un scrutin de liste. Chaque fois, l'ambition était à la rationalisation, à la fusion des forces politiques. Gambetta, en 1881, espérait que le scrutin de liste, parce qu'il peut être étendu à toute la nation, et non réduit, comme le scrutin uninominal, à une petite circonscription, détacherait la politique des considérations de clochers et, finalement, réduirait à deux le nombre de partis. Mais chaque fois les effets déçurent : la France resta un pays émietté politiquement. L'Allemagne est un autre bon exemple, en sens inverse, de la complexité de ces liens entre scrutin et structure partisane. Son système électif (au *Bundestag*) est proportionnel ; pourtant, cela n'empêche pas forcément le Gouvernement de gouverner ni le Parlement de légiférer. Des coalitions efficaces ont pu se former. Il est vrai que certains garde-fous limitent les risques de fragmentation excessive des partis. Le souvenir de la République de Weimar, qui a chuté notamment à cause de l'impuissance des partis, militait pour une discipline électorale (en 1932, pas moins de dix partis étaient représentés). D'une part, une formation ne peut prétendre participer à l'attribution des sièges si elle n'a pas obtenu, au minimum, cinq pour cent des suffrages exprimés à l'échelon fédéral. D'autre part, il y a dans le système allemand un

scrutin majoritaire à l'intérieur du scrutin proportionnel. Certes, tous les sièges sont répartis à la proportionnelle, mais les électeurs ont deux voix : ils élisent une personne puis une liste. Or, la personne est élue au scrutin majoritaire à un tour, ce qui est vraisemblablement un facteur de discipline des partis politiques. Ils sont incités à s'entendre et à se regrouper autour d'un candidat ; et, quant à l'électeur, il est sans doute enclin à voter ensuite pour une liste liée à la personne qu'il aura choisie.

À cette première préoccupation – que l'on pourrait qualifier de haute politique – relative à l'efficacité d'un régime politique, s'ajoute parfois, force est de le constater, des soucis moins nobles. Les réformes des scrutins surviennent, aussi, dans le but à peine dissimulé d'orienter ponctuellement l'issue d'une élection – d'aucuns qualifient le procédé de « tripatouillage électoral ». Les illustrations ne manquent pas. Des députés américains, souhaitant assurer une représentation aux territoires agricoles en dépit de leur faible population, ont ainsi eu recours au *gerrymandering* : le pays est divisé en circonscriptions aux contours baroques, et de démographie fort inégale (pratique censurée par le Cour suprême en 1962). En France, les incessantes réformes ont parfois ces mêmes visées tactiques. Un exemple resté particulièrement fameux date de 1951 : les « apparentements ». Le contexte est celui d'une forte poussée des partis gaulliste et communiste, l'un et l'autre hostiles, non seulement au Gouvernement en place, mais à la Constitution même du régime de l'époque : la IV^e République. Aussi, redoutant cette percée annoncée aux prochaines élections, les autres partis en place à l'Assemblée ont-ils imaginé un scrutin pour le moins alambiqué. Au sein d'une élection proportionnelle, une dose de majoritaire, si l'on peut dire, était introduite : les listes qui parvenaient à s'unir avant les élections (qui « s'apparentaient »), gagnaient automatiquement la totalité des sièges à pourvoir si elles obtenaient, ainsi réunies, 50% des voix. De plus, là où la répartition se ferait à la proportionnelle – c'est-à-dire là où les apparentés n'obtenaient pas la majorité absolue –, le calcul se ferait comme si les apparentés constituaient une liste unique. Ainsi, pensait-on, les communistes et les gaullistes seraient évincés du pouvoir, puisque toute alliance entre eux semblait *a priori* exclue.

LE JUGE DANS LES SCRUTINS

Ne serait-ce qu'en raison de ces inévitables tentations manipulatrices, il convient sans doute de saluer l'irruption progressive du juge dans les scrutins. Une fonction tantôt de conseil ou d'administration, tantôt de

proclamation des résultats, tantôt encore (ce qui paraît plus naturel) de règlement des contestations et de sanction, lui est confiée selon les systèmes nationaux. Citons quelques textes européens : « la Cour constitutionnelle donne un avis sur la question de savoir s'il y a eu violation des lois électorales pendant les élections du président de la République » (article 105 de la Constitution lituanienne de 1992) ; « Le résultat des élections à la fonction de président de la Roumanie est validé par la Cour constitutionnelle » (article 82 de la Constitution de la Roumanie de 1991) ; « La vérification et le contentieux des élections législatives, contre la validité desquelles ont été formés des recours portant soit sur des infractions électorales quant au déroulement soit sur l'absence des qualités requises par la loi, relèvent de la Cour spéciale supérieure » (article 58 de la Constitution grecque de 1975) ; « Le Conseil constitutionnel veille à la régularité de l'élection du Président de la République », « Il examine les réclamations et proclame les résultats du scrutin », il « statue, en cas de contestation, sur la régularité de l'élection des députés et des sénateurs » (articles 58, 59 et 60 de la Constitution française de 1958). Sur ces bases, des contentieux variés, souvent techniques, se développent devant les juridictions. Ainsi le conseil constitutionnel français a-t-il eu à préciser que « l'Assemblée nationale, désignée au suffrage universel direct, doit être élue sur des bases essentiellement démographiques ; si le législateur peut tenir compte d'impératifs d'intérêt général susceptibles d'atténuer la portée de cette règle fondamentale, il ne saurait le faire que dans une mesure limitée et en fonction d'impératifs précis » (86-218 DC, 18 nov. 1986, *Loi relative à la délimitation des circonscriptions pour l'élection des députés*).

Cette dernière jurisprudence paraît sonner l'échec de toute tentative de *gerrymandering*. C'est une preuve de l'utilité du juge, qui concourt, par son contrôle *a priori* des réformes du scrutin ou, *a posteriori*, de son déroulement, à la sincérité de la vie démocratique.