



HAL
open science

Le racial redistricting aux États-Unis : une introduction à la jurisprudence de la Cour suprême

Jean-François Mignot

► **To cite this version:**

Jean-François Mignot. Le racial redistricting aux États-Unis : une introduction à la jurisprudence de la Cour suprême. *Revue internationale des sciences sociales*, 2005, 1 (183), pp.153-162. 10.3917/riss.183.0153 . halshs-01326699

HAL Id: halshs-01326699

<https://shs.hal.science/halshs-01326699>

Submitted on 5 Jun 2016

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.

Cet article est disponible en ligne à l'adresse :

http://www.cairn.info/article.php?ID_REVUE=RISS&ID_NUMPUBLIE=RISS_183&ID_ARTICLE=RISS_183_0153

Le racial redistricting aux États-Unis : une introduction à la jurisprudence de la Cour suprême

par Jean-François MIGNOT

| érès | Revue internationale des sciences sociales

2005/1 - N° 183

ISSN 3034-3037 | ISBN 2-7492-0462-8 | pages 153 à 162

Pour citer cet article :

— Mignot J.-F., Le racial redistricting aux États-Unis : une introduction à la jurisprudence de la Cour suprême, *Revue internationale des sciences sociales* 2005/1, N° 183, p. 153-162.

Distribution électronique Cairn pour érès.

© érès. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

Le *racial redistricting* aux États-Unis : une introduction à la jurisprudence de la Cour suprême

Jean-François Mignot

Introduction

Le redécoupage électoral effectué aux États-Unis dans les années 1990 a mis en évidence les effets d'une nouvelle méthode de promotion de l'égalité entre les Blancs et les Noirs (ainsi que les Hispaniques) : le *racial redistricting*. Ce mode de découpage électoral vise à permettre aux membres des minorités ethno-raciales¹ d'élire un plus grand nombre de représentants de leur choix. Au même titre que la discrimination positive (*affirmative action*), le *racial redistricting* fait partie de ces mesures controversées qui nécessitent de prendre en compte l'identité ethno-raciale des citoyens américains pour pouvoir être mises en œuvre. Selon la Cour Suprême, le dispositif « met en jeu deux des questions les plus complexes et les plus sensibles que la Cour ait eu à traiter depuis des années : la signification du « droit » de vote garanti par la Constitution, et l'opportunité des législations qui prennent en compte l'identité raciale au bénéfice des membres de minorités raciales historiquement désavantagées » (opinion majoritaire de l'arrêt *Shaw v. Reno*, 509 US 630 (1993), p. 630). Sa définition, ses origines et sa remise en cause partielle dans les années quatre-vingt-dix sont l'objet du présent article².

Qu'est-ce que le *racial redistricting* ?

Le *racial redistricting* est un mode de découpage électoral qui a pour objectif et pour effet de faci-

liter la victoire des candidats qui recueilleraient les faveurs des membres des deux principales minorités ethno-raciales américaines. Il est apparu nécessaire du fait de l'ampleur de la disproportion observée entre la part de ces candidats au sein des assemblées élues et la part de ces deux minorités dans l'ensemble de la population américaine. Pour ne prendre que l'exemple le plus frappant, alors même que les électeurs noirs, toutes choses égales par ailleurs, tendent à voter pour des candidats issus de ce même groupe racial (Lublin, 1997), les Noirs ne détiennent que 2 % des sièges dans les diverses assemblées législatives alors qu'ils représentent plus de 12 % de la population américaine (pour plus de détails, voir Bositis, 2003). Plus généralement, lorsque les membres d'une minorité ethno-raciale éprouvent d'importantes difficultés à faire élire leurs candidats favoris – et ce quelle que soit l'identité raciale desdits candidats –, on dira que le vote de ladite minorité est « dilué ». C'est à cette *dilution* du vote des minorités que le *racial redistricting* entend remédier.

La dilution de l'impact du vote d'une minorité se définit comme « le processus par lequel les lois ou pratiques électorales, isolément ou de concert, convergent avec la tendance systématique d'un groupe majoritaire identifiable à voter en bloc pour amoindrir ou annuler le pouvoir [issu] des suffrages d'au moins un groupe minoritaire » (Davidson, 1992, p. 22-23). Dans ce cas, un groupe numériquement minoritaire (les

Étudiant en Masters de sociologie à l'Observatoire sociologique du changement (Sciences Po/CNRS), Jean-François Mignot est diplômé de l'Institut d'études politiques de Paris (en sociologie). Sous la direction de Daniel Sabagh, il a rédigé un mémoire de recherche intitulé « Le *racial redistricting* aux Etats-Unis ». Il travaille actuellement sur les causes du divorce et de la séparation dans la France contemporaine.
Email : jeffmignot@yahoo.fr

Noirs), dont la grande majorité des membres votent pour les mêmes candidats, se trouve empêché d'élire ces derniers par les membres du groupe majoritaire (les Blancs), qui s'y opposent systématiquement. Étant donné cette « polarisation raciale du vote » (*racially polarized voting*), l'attribution à chaque citoyen d'un suffrage égal ne garantit donc pas que chacun dispose d'une égale probabilité de succès électoral. Plus précisément, il y aura « dilution » du vote des Noirs dès lors que *a*) ces derniers forment une minorité numérique au sein des circonscriptions de la juridiction considérée ; *b*) l'élection se déroule au scrutin majoritaire ; *c*) le degré de polarisation raciale des comportements électoraux est élevé. Or ces trois conditions sont très fréquemment réunies.

Pour remédier à une telle dilution, le *racial redistricting* mis en œuvre dans les années 1990 modifie le premier de ces trois facteurs. Il consiste en effet à créer délibérément un certain nombre de circonscriptions à majorité noire et/ou hispanique de manière à ce que les membres de ces deux groupes puissent, dans ces circonscriptions, déterminer l'issue du scrutin quel que soit le vote des électeurs blancs. Ainsi entendait-on mettre un terme aux inégalités de fait entre les membres des différents groupes raciaux quant à leurs chances réelles de voir leurs candidats préférés l'emporter à l'issue de la compétition électorale, héritage plus ou moins évident de la subordination officielle de la minorité noire en vigueur dans la période précédente (Klinkner & Smith, 1999). En effet, non seulement les États du Sud des États-Unis³ avaient fait en sorte de priver les Noirs de l'exercice du droit de vote qui leur avait été reconnu par le Quinzième Amendement de 1870 – et ce jusqu'à l'adoption du *Voting Rights Act* de 1965 –, mais ils s'étaient aussi ingénies à minimiser l'impact de leur vote dans la période postérieure, au moyen de manipulations diverses⁴. À cet égard, le *racial redistricting* des années 1990 s'analyse largement comme une tentative plus radicale que les précédentes de couper court à de telles manœuvres.

Cette tentative s'inscrit dans le cadre de l'obligation faite aux pouvoirs publics américains – généralement, aux législatures d'États – de redéfinir les frontières des circonscriptions électorales (à l'exception de celles dont les frontières sont fixes, à savoir les comtés et les États fédérés) à l'issue de chaque recensement décennal, de manière à tenir compte des évolutions démogra-

phiques enregistrées dans l'intervalle. En effet, à tous les niveaux de juridiction, les pouvoirs publics doivent d'abord s'assurer que chaque circonscription comprenne une population de même taille, conformément au principe du *one man, one vote* consacré dans plusieurs arrêts de la Cour Suprême⁵. Par ailleurs, une exigence spécifique s'applique aux circonscriptions à partir desquelles sont organisées les élections à la Chambre des Représentants. Il s'agit alors d'égaliser non seulement le poids démographique des circonscriptions d'un même État mais aussi celui des circonscriptions des différents États, puisque des différences d'évolution démographique entre les États peuvent conduire à moduler le nombre de circonscriptions et de sièges alloués à chacun d'entre eux. C'est la seconde raison pour laquelle les pouvoirs publics doivent procéder au redécoupage électoral, raison qui relève directement d'un impératif constitutionnel. L'article premier, section 2 de la Constitution dispose en effet que « les représentants [...] seront répartis entre les différents États qui pourront faire partie de cette Union, *proportionnellement* au nombre de leurs habitants. » (c'est nous qui soulignons).

Toujours est-il que, dans les années 1990, la question de l'égalité numérique entre les circonscriptions électorales n'est plus en suspens. Les enjeux du *racial redistricting* se situent donc ailleurs. Plus précisément, le dispositif ne vise pas à former des circonscriptions peuplées principalement de Noirs *et* relativement peu peuplées, ce qui permettrait à un nombre réduit de Noirs d'élire un même nombre de représentants qu'un nombre supérieur de Blancs ; il intervient sur la seule *proportion* d'électeurs noirs au sein de chaque circonscription, en vue de favoriser l'élection du candidat qui aurait obtenu la plupart de leurs suffrages.

Précisons également que le *racial redistricting* n'est pas d'orientation séparatiste. Pour reprendre les termes de Will Kymlicka (1995), il relève moins d'un « droit à l'autonomie » (*self-government right*) que d'un « droit à une représentation spéciale » (*special representation right*). Si le premier concerne des minorités *nationales* soucieuses de recouvrer une forme de contrôle sur leur territoire ancestral – à l'instar des tribus amérindiennes –, le second concerne des minorités *ethno-raciales* qui entendent mettre un terme à leur exclusion de fait des institutions politiques nationales – comme les Noirs ou les Hispaniques. Ce « droit à une représentation spé-

Colored People de proposer des redécoupages maximisant le nombre de circonscriptions à majorité noire ou hispanique.

Au-delà de ces *conditions de possibilité* – techniques et juridiques –, il convient d'identifier de manière plus précise les facteurs explicatifs de la mise en place et de l'institutionnalisation du *racial redistricting*. Contrairement à la thèse selon laquelle le dispositif serait le produit immédiat de pressions exercées par différents groupes d'intérêt sur les législatures et sur les agences administratives fédérales responsables de l'application de la législation antidiscriminatoire⁶, le *racial redistricting* est d'abord le résultat d'une *stratégie d'adaptation* des membres des législatures d'États à une contrainte de nature voisine mais différente. En effet, ces derniers se montraient avant tout soucieux d'éviter que le redécoupage électoral décennal ne donne lieu à des actions en justice, dans la mesure où tout procès perdu risquait de se solder par un redécoupage effectué par les tribunaux – redécoupage qui, selon toute vraisemblance, leur serait moins favorable que celui effectué par leurs soins. Or, dans le contexte juridique et politique de la fin des années 1990, les risques d'invalidation des redécoupages électoraux non favorables aux minorités étaient effectivement considérables. C'est bien afin de ne pas s'exposer à des procès aux conséquences potentiellement néfastes pour leur réélection que les élus se sont engagés dans la voie du *racial redistricting*.

Pour mieux identifier ce contexte juridique et politique, il convient de revenir brièvement au *Voting Rights Act* de 1965. En effet, si la Section 2 du texte invalidait toute procédure électorale adoptée *dans le but* de « dénier ou [de] limiter le droit de vote d'un citoyen des États-Unis à raison de son identité raciale (*race*) ou de sa couleur de peau », la loi ne s'en tenait pas là : dans sa Section 5, dont l'application était temporaire et restreinte aux États du Sud, elle prohibait également les procédures électorales qui auraient « pour objectif *ou pour effet* [c'est nous qui soulignons] de dénier ou de limiter le droit de vote d'un citoyen des États-Unis à raison de son identité raciale ou de sa couleur de peau » voir également Davidson & Grofman, 1994, p. 345), en vue de parachever le démantèlement du système de subordination raciale jadis en vigueur dans l'ancienne Confédération.

C'est de la complexe jurisprudence relative au *Voting Rights Act* que découle, en définitive, la

mise en œuvre du *racial redistricting*. En effet, les autorités administratives et judiciaires chargées de contrôler la légalité des modifications subséquentes du système électoral dans les États du Sud – la Cour suprême et le Procureur général en particulier – ne se sont pas contentées de supprimer les dispositions qui avaient pour effet d'empêcher les Noirs de s'inscrire sur les listes électorales, comme l'aurait voulu une interprétation littérale de la loi. Elles ont également entrepris d'invalider l'ensemble des procédures électorales qui avaient pour effet de diluer le vote des minorités, ouvrant alors la voie à l'introduction du *racial redistricting* par les législatures dans une perspective préventive.

Plus précisément, la jurisprudence relative au *Voting Rights Act* se développe sur deux fronts distincts. Pour ce qui concerne la section 5, la première étape décisive est l'arrêt de la Cour Suprême *Allen v. State Board of Elections* (393 US 544, 1969), qui établit le principe selon lequel toute nouvelle procédure électorale susceptible de diluer le vote des Noirs — sans pour autant les priver de l'exercice de leur droit de vote — devrait recevoir l'accord préalable des autorités fédérales. S'y ajoute ensuite la décision *Beer v. United States* (425 US 130, 1976), qui définit comme critère de validité des modifications électorales envisagées le « non-retour en arrière » (*non-retrogression*) : sont alors invalidés les changements qui aboutiraient à une dilution *accrue* du vote des minorités ethno-raciales par rapport au statu quo. On comprend dès lors que les législatures s'engagent dans la voie du *racial redistricting*, par simple souci de prudence.

Pour ce qui concerne la Section 2, le moment-clé est l'adoption par le Congrès, en 1982, d'un amendement à la loi de 1965 prohibant les procédures électorales qui auraient pour effet de dénier aux membres des minorités « l'égalité des chances de participer au processus politique et d'élire des candidats de leur choix ». Alors que la Section 2, dans sa version initiale, ne visait que les procédures électorales ayant pour *objectif* de minimiser l'impact du vote des minorités, la démonstration d'un *effet* disproportionné suffit désormais à justifier une invalidation. Quant à ce qu'exigerait positivement l'amendement de 1982 de la part des autorités publiques, l'arrêt de la Cour suprême *Thornburg v. Gingles* (478 US 30, 1986) apporte d'utiles précisions. Dorénavant, si le vote est polarisé racialement et si les Noirs sont assez nombreux pour pouvoir constituer la majo-

rité au sein d'une circonscription suffisamment compacte, une telle circonscription à majorité noire (*majority-black district*) doit être dessinée – au moyen du *racial redistricting*.

En outre, le Procureur général entreprend, à partir de 1987, d'exercer les pouvoirs qui lui incombent en vertu de la section 5 avec un zèle particulier. Il s'attribue notamment le droit (qui ne lui avait jamais été confié) de s'opposer à tout changement électoral qui lui semblerait constituer une violation incontestable de la section 2. Il fait alors obstacle, dans le Sud, à la plupart des redécoupages électoraux qui ne prévoiraient pas un nombre de circonscriptions à majorité noire ou hispanique approximativement proportionnel au poids démographique local de ces minorités, et ce pour des raisons essentiellement stratégiques : durant le second mandat présidentiel de Ronald Reagan ainsi que celui de George Bush, le Ministère de la Justice espère manifestement que maximiser le nombre de circonscriptions à majorité noire ou hispanique, en concentrant (*packing*) un électorat très largement démocrate dans un faible nombre de circonscriptions, permettra aux circonscriptions adjacentes de basculer dans le camp républicain. Nombre de législatures d'États du Sud sont ainsi contraintes par le Procureur général de mettre en œuvre ce *racial redistricting*, dont les effets sont rapidement perceptibles : entre 1990 et 1994, en ce qui concerne les élections à la Chambre des Représentants, le nombre de circonscriptions à majorité noire passe de dix-sept à trente-deux, et le nombre de circonscriptions à majorité hispanique passe de neuf à dix-neuf. Mais à peine le *racial redistricting* était-il introduit que sa constitutionnalité allait être mise en doute.

La remise en cause du *racial redistricting*

Dans les années 1990, la jurisprudence de la Cour suprême, qui s'était d'abord concentrée sur la question de la validité des procédures diluant le vote des minorités, en vient à examiner la validité du *racial redistricting* lui-même. Ce dernier est alors tenu pour « suspect » au regard de la clause d'égalité de protection des lois du quatorzième amendement, dans la mesure où il exige l'établissement de classifications raciales par les pouvoirs publics⁷. Plus précisément, dans plusieurs décisions, la Cour Suprême va établir que le *racial redistricting* constitue une violation de la norme

constitutionnelle dans les cas où il ne serait pas directement imposé par la norme législative que forment les sections 2 et 5 du *Voting Rights Act*.

La première de ces décisions, *Shaw v. Reno* (509 US 630, 1993), mettait en jeu une circonscription de Caroline du Nord à majorité noire et de forme particulièrement irrégulière (figure 1). Le découpage de celle-ci avait été imposé à l'État par le Procureur général en référence à une norme de proportionnalité raciale dans l'élection des représentants : en contrôlant ainsi deux des circonscriptions sur les douze que comptait la Caroline du Nord, les Noirs, 20 % de la population de l'État, auraient été en mesure d'élire un nombre de représentants approximativement proportionnel à leur poids démographique. Or, dans *Shaw v. Reno* (p. 649), la Cour considère comme recevable la plainte selon laquelle « le plan de redécoupage électoral est d'apparence tellement irrationnelle qu'il ne peut se comprendre que comme une tentative d'établir une ségrégation entre les électeurs en les plaçant dans des circonscriptions séparées en raison de leur identité raciale, et [...] cette séparation ne possède pas de justification suffisante. ». Dans cette perspective, un *racial redistricting* débouchant sur des circonscriptions de forme « bizarre » et qui ne saurait s'expliquer que par des considérations raciales doit être soumis au contrôle juridictionnel le plus strict ; sa constitutionnalité ne pourra donc être établie que s'il est « étroitement adapté à la promotion d'un intérêt gouvernemental impérieux ». Ainsi se trouve identifié un nouveau type de violation possible du quatorzième amendement – puisque jusqu'alors, parmi les mesures « dilutoires », seules étaient jugées suspectes au regard de la clause d'égalité de protection des lois celles qui avaient au moins pour effet d'exercer une discrimination à l'encontre des individus appartenant à certains groupes. Désormais, le simple fait d'avoir classé et distingué des individus en raison de leur identité raciale pour les placer dans des circonscriptions différentes, sans intention ni effet discriminatoire ou dilutoire, est susceptible de violer le quatorzième amendement si la mesure est *manifestement* fondée sur des motifs *exclusivement* raciaux. Corrélativement, la Cour semble ainsi consacrer l'existence d'un droit constitutionnel des individus à ce que les redécoupages électoraux ne soient pas principalement motivés par des considérations raciales apparentes.

Ce jugement soulève plusieurs problèmes de taille. Tout d'abord, la Cour n'indique pas préci-

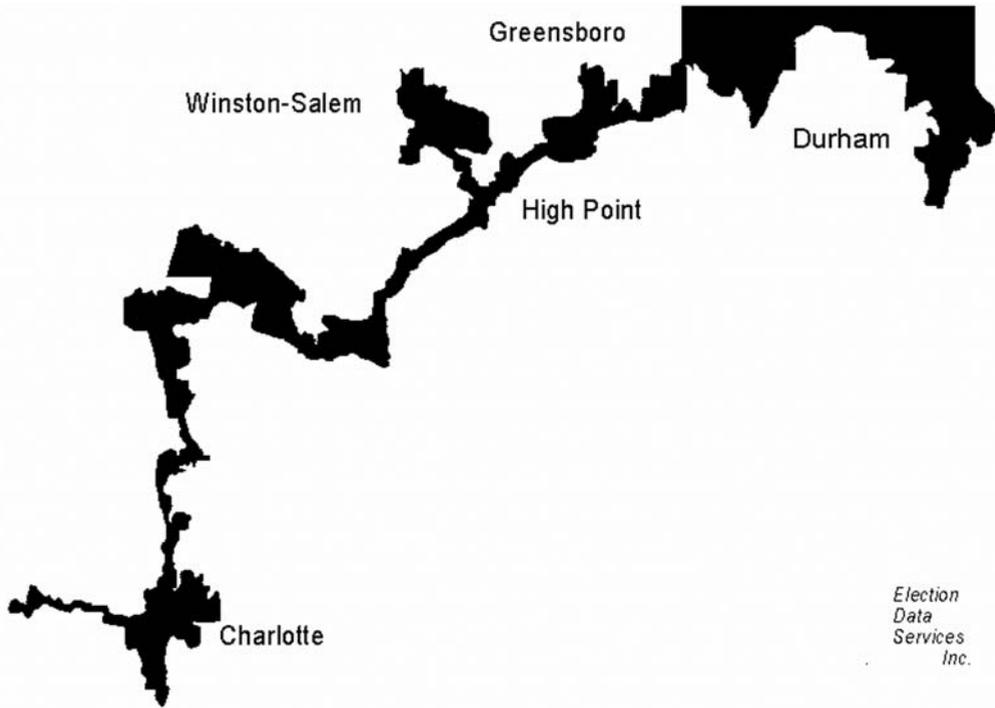


Figure 1. La circonscription n° 12 de Caroline du Nord, en jeu dans l'arrêt *Shaw v. Reno* (1993)

sément en vertu de quoi la *racial redistricting* devrait être considéré comme une mesure « suspecte ». Ce ne peut être la simple irrégularité des contours de la circonscription litigieuse puisque, comme le reconnaît l'opinion majoritaire, les principes traditionnels du redécoupage électoral (la contiguïté et le caractère compact des circonscriptions, ainsi que le respect des frontières naturelles et des subdivisions politiques) ne correspondent pas à une exigence constitutionnelle. Ce n'est pas non plus la classification raciale à elle seule puisque, comme l'admet également l'opinion majoritaire, la prise en compte de l'identité raciale dans le découpage électoral n'est pas systématiquement suspecte de violer la Clause d'égalité de protection des lois. Est-ce alors le fait que le *redistricting* ait été opéré *exclusivement* pour des raisons raciales, dans le *seul* but de séparer les Noirs des Blancs, comme la Cour le prétend à plusieurs reprises ? Rien n'est moins sûr : en l'espèce, si les Démocrates – majoritaires au sein de la législature – ont dessiné une circonscription de forme aussi irrégulière, c'était en partie afin de

préservé des intérêts proprement politiques. En effet, il aurait été possible de dessiner une circonscription n° 12 à majorité noire qui fût relativement compacte, mais un tel découpage aurait compromis la réélection de certains élus démocrates. Pour éviter que la concentration de Noirs au sein d'un certain nombre de circonscriptions ne diminue trop dangereusement la proportion de votants démocrates dans les circonscriptions adjacentes et ne favorise au total les Républicains, les responsables du redécoupage ont donc dû placer au sein des circonscriptions à majorité noire un nombre maximal d'électeurs républicains. Or la répartition géographique des Noirs et des Républicains en Caroline du Nord ne permet de regrouper ces deux populations au sein des mêmes circonscriptions qu'au détriment du caractère compact (voire simplement contigu) desdites circonscriptions.

En réalité, il semblerait plutôt que, dans l'arrêt *Shaw v. Reno*, ce soit la *conjonction* de la prise en compte du facteur racial et de la forme irrégulière des circonscriptions résultant du redécou-

page qui rende ce dernier vulnérable au regard du quatorzième amendement. Dans cette perspective, le caractère manifeste du dispositif serait susceptible de produire des effets dommageables au plan expressif (*expressive harm*, Pildes et Niemi, 1993). En reflétant de manière aussi transparente l'usage par les pouvoirs publics de classifications raciales dans la sphère électorale – la Cour parle à ce propos d'« apartheid politique » (*Shaw v. Reno*, 509 US 630, 1993, p. 647) –, le *racial redistricting* risquerait de contribuer à la légitimation de la prise en compte du facteur racial par les personnes privées dans l'ensemble de l'espace social.

Quant au rapport entre le poids relatif des considérations raciales et non-raciales simultanément à l'œuvre dans tout processus de redécoupage des circonscriptions et le jugement relatif à sa constitutionnalité, l'arrêt *Miller v. Johnson* (515 US 900, 1995) allait apporter des précisions bienvenues. En effet, dans cette décision, qui avait trait à un *redistricting* effectué dans l'État de Géorgie, la Cour suprême invalide le dispositif au nom du fait que l'identité raciale des citoyens en aurait été la motivation « principale et prédominante », et ce dans un contexte où, à supposer que le respect du *Voting Rights Act* constitue un « intérêt gouvernemental impérieux », la création de la circonscription litigieuse n'était pas strictement indispensable à sa promotion.

Miller modifie donc la jurisprudence *Shaw* sur deux points importants. Premièrement, l'identité raciale n'est plus tenue d'être le *seul* motif du redécoupage électoral – mais seulement son motif *principal* – pour que ce dernier se trouve invalidé. Les plaignants doivent désormais montrer, en se fondant sur la forme des circonscriptions ou sur des éléments matériels permettant de déterminer les intentions de la législature, que les principes traditionnels du découpage électoral auraient été *subordonnés* à des considérations raciales lorsque le législateur aurait choisi de placer un nombre significatif d'électeurs dans telle ou telle circonscription. Le facteur racial ne peut donc légalement intervenir que s'il apparaît comme un facteur parmi d'autres, et, qui plus est, un facteur relativement secondaire, qui n'a pas, en l'espèce, « fait la différence ». Deuxièmement, l'irrégularité de la forme de la circonscription n'importe plus que dans la mesure où elle constituerait un indice du fait que ce premier principe – la non-prédominance du facteur racial – n'aurait pas été respecté, étant entendu que d'autres élé-

ments de preuve – parfois plus directement révélateurs de l'intention du législateur – pourront être invoqués ici. Contrairement à ce que suggère la notion de « dommage expressif », une circonscription dont il serait possible d'établir qu'elle aurait été dessinée pour des raisons principalement raciales serait constitutionnellement suspecte quand bien même le législateur aurait pris soin de déguiser ses intentions.

Cependant, les arrêts *Shaw v. Reno* et *Miller v. Johnson* ne reviennent pas sur les principales dispositions du *Voting Rights Act* quant à la dilution du vote des minorités. Si le souci d'y remédier ne peut justifier le découpage de circonscriptions à majorité noire ou hispanique principalement ou trop évidemment conçues en fonction de cet objectif, ces circonscriptions sont toujours légalement requises par la section 2 dans les localités où le vote est polarisé racialement et par la section 5 là où la règle de « non-retour en arrière » s'applique. Tel est du moins ce que confirme le juge O'Connor dans son opinion concordante de l'arrêt *Bush v. Vera* (517 US 952, 1996).

L'étape suivante de la jurisprudence a vu la Cour s'opposer à l'exercice abusif par le ministère de la Justice des pouvoirs qui lui ont été conférés en vertu de la section 5 du *Voting Rights Act* – et qu'il avait utilisés pour faire en sorte que le nombre de circonscriptions à majorité noire ou hispanique corresponde à peu près à la proportion de ces deux minorités dans la population locale. Dans l'arrêt *Reno v. Bossier Parish School Board* (520 US 471, 1997), la Cour Suprême déclare ainsi que le Ministère de la Justice ne peut pas, en vertu desdits pouvoirs, objecter à un changement électoral pour la seule raison que ce dernier constituerait une violation de la Section 2 de la loi, invalidant ainsi l'incorporation de la section 2 dans la section 5 présumée par l'Exécutif. Dans un second arrêt également intitulé *Reno v. Bossier Parish School Board* (528 US 320, 2000), les juges précisent que la section 5 ne permet pas aux autorités fédérales de s'opposer à des plans de redécoupage électoral qui reflèteraient une intention discriminatoire si ces derniers n'ont pas pour effet une réduction de l'impact du vote des minorités (c'est-à-dire du nombre de circonscriptions qu'elles contrôlent). Toutefois, ces subtilités laissent intact le problème principal, soit la contradiction latente entre les volets de la jurisprudence de la Cour relative à la dilution du vote des minorités, d'une part, à la constitutionnalité du *racial*

redistricting, d'autre part. En effet, à l'heure actuelle, si un État ne dessine pas de circonscriptions à majorité noire ou hispanique, il tombe sous le coup de la section 2 du *Voting Rights Act* telle qu'interprétée par la jurisprudence *Thornburg* ; s'il en crée, il tombe sous le coup de la clause d'égalité de protection des lois du quatorzième amendement telle qu'interprétée par les jurisprudences *Shaw* et *Miller*.

Un autre problème que soulèvent ces deux derniers arrêts est l'absence de justification du simple fait que la Cour juge recevables les plaintes formulées à l'encontre du *racial redistricting*. En effet, en vertu de la doctrine du *standing*, il faudrait, pour que l'accusation des plaignants soit recevable, qu'ils puissent indiquer précisément le tort spécifique qui leur aurait été personnellement infligé par le *racial redistricting* – tort qui serait constitutif d'une violation de l'égalité de protection des lois. Or ni la Cour ni les plaignants ne fournissent une définition convaincante de ce que serait ce préjudice. Le dommage « expressif » que subirait l'idéal social d'indifférence aux distinctions raciales – de par la réactivation de ces distinctions que le dispositif risquerait de provoquer – ne saurait en effet constituer à lui seul une violation de l'égalité de protection des lois. De même, on ne peut légitimement assimiler le *racial redistricting* aux manipulations antérieures de la carte électorale destinées à exclure les Noirs du processus politique (*racial gerrymandering*) car, dans le premier cas, les Blancs ne sont pas l'objet d'intentions discriminatoires (et, du reste, tel n'était pas l'argument des plaignants). Le préjudice spécifique qui leur serait infligé ne peut pas non plus résider dans le fait que leur identité raciale ait été prise en compte par les pouvoirs publics, fût-ce à titre « principal », puisqu'il en va de même pour les Noirs. Il ne consiste pas davantage dans l'effet discriminatoire que représenterait la dilution de l'impact de leur vote puisque, dans la majorité des cas, les Blancs demeureraient majoritaires au sein d'un nombre disproportionné de circonscriptions dans la juridiction considérée.

Par conséquent, l'important n'est pas le(s) tort(s) que le *racial redistricting* infligerait éventuellement aux Américains blancs – car, après tout, les Noirs comme les Blancs peuvent porter plainte contre le dispositif –, mais celui (ceux) que ce redécoupage infligerait aux résidents des circonscriptions délibérément dessinées en vue de faire élire le candidat favori des Noirs. Comme

l'indique la Cour suprême dans les arrêts *United States v. Hays* (515 US 900, 1995) et *Sinkfield v. Kelley* (531 US 28, 2000), seuls les habitants de ces circonscriptions sont juridiquement fondés à porter plainte au regard de la clause d'égalité de protection des lois du quatorzième amendement, dans la mesure où eux seuls auraient « été personnellement soumis à une classification raciale ». Pourtant, comme nous l'avons vu, ceci est manifestement faux : dans le cadre d'un *racial redistricting*, tous les individus sont traités « à raison de leur identité raciale », où qu'ils soient finalement placés. Si tort il y a, celui spécifiquement infligé aux résidents des circonscriptions ainsi redécoupées résiderait donc plutôt, si l'on en croit la juriste Melissa Sanders (2000), dans des « dommages stigmatisés » (*stigmatic harm*), d'une part, des « dommages de représentation » (*representational harm*), d'autre part.

Les Blancs qui sont placés dans les circonscriptions destinées à permettre l'élection des représentants favorisés des minorités peuvent être victimes d'un « dommage stigmatique » en ce qu'ils seraient alors utilisés comme de simples « bouche-trous » (*filler people*) uniquement destinés à égaliser les populations entre circonscriptions. Leurs intérêts ne seraient donc pas considérés avec la même sollicitude que ceux des citoyens qui se trouvent placés dans des circonscriptions « faites pour eux ». Quant au « dommage de représentation », il résiderait dans le fait que le *racial redistricting* puisse être interprété par les représentants issus des circonscriptions qui en sont le produit comme une indication que le premier de leurs devoirs serait de représenter les intérêts des membres du groupe ethno-racial qui les aurait élus plutôt que ceux de l'ensemble de leurs administrés.

Si *Shaw v. Reno* et *Miller v. Johnson* demeurent à ce jour les décisions les plus significatives de la jurisprudence de la Cour suprême relatives au *racial redistricting*, un arrêt postérieur est venu leur apporter un complément digne d'intérêt. Dans la décision *Hunt v. Cromartie* (532 US 234, 2001), la Cour renverse en effet le jugement d'une cour de district qui avait jugé inconstitutionnel un redécoupage électoral de Caroline du Nord, au motif qu'il n'aurait pas été démontré que le redécoupage aurait été élaboré en fonction de considérations principalement raciales – et non politiques. Dans cette perspective, étant donné que la population noire de Caroline du Nord vote à 95 % pour les Démocrates, on pour-

rait raisonnablement interpréter le dessin de la circonscription litigieuse comme reflétant l'intention de créer non pas une circonscription à majorité noire mais une circonscription à majorité démocrate – initiative partisane qui, elle, n'est pas soumise au contrôle juridictionnel le plus strict. Plus généralement, d'après la Cour, dans les litiges relatifs à des circonscriptions à majorité noire ou hispanique et qui concernent un territoire au sein duquel l'identité raciale est fortement corrélée à l'affiliation partisane, les plaignants sont tenus de prouver que la législature aurait pu réaliser ses objectifs politiques (considérés comme légitimes) tout en faisant en sorte que le redécoupage aboutisse à une répartition plus équilibrée des minorités entre les circonscriptions.

Cette décision peut surprendre puisque, dans *Bush v. Vera*, la Cour avait déclaré que l'utilisation de l'identité raciale en tant qu'indicateur approximatif du comportement électoral relevait d'un stéréotype inadmissible justiciable du contrôle strict. Il n'empêche que *Hunt v. Cromartie* pourrait constituer une « porte de sortie » pour les législatures désireuses de maintenir le *racial redistricting*, dans la mesure où l'identité raciale apparaîtrait comme l'un des principaux détermi-

nants de l'affiliation partisane – ce qui est le cas pour les Noirs. Dans la lignée de l'arrêt *Shaw v. Reno* qui validait le dispositif à condition que sa dimension raciale pût être dissimulée, l'arrêt *Hunt v. Cromartie* fait de même pourvu que ledit dispositif puisse vraisemblablement passer pour une manipulation partisane. Les tribunaux, en déclarant qu'un *racial redistricting* litigieux recouvrirait « en réalité » une manipulation partisane, seront-ils en mesure d'apaiser le ressentiment des plaignants et de la fraction de l'opinion publique américaine hostile à ce type de procédés ? Cette réduction de la visibilité et de la singularité de la politique en question constituerait en tout cas un atout non négligeable au regard de l'objectif d'intégration des Noirs dans le système politique américain qui est le sien (pour de plus amples développements sur le rôle de la Cour suprême dans la dissimulation stratégique de divers dispositifs à dimension raciale, voir Sabbagh, 2003a, chapitre 4 ; 2003b).

Notes

* Cet article est issu d'un mémoire de recherche qui a bénéficié des remarques de Gwénaële Calvès et Daniel Sabbagh, ici remerciés.

1. Le terme « ethno-racial » se justifie par le fait que les pouvoirs publics américains, particulièrement au travers du recensement, distinguent les minorités « raciales », dont les Noirs font partie, des minorités « ethniques » comme les Hispaniques (Hollinger, 1995).

2. Pour une introduction générale abordant toutes les dimensions du sujet, voir Darling (2001). Pour une excellente étude des effets globaux du *racial redistricting* sur l'influence des minorités dans les assemblées élues, voir Lublin (1997). Sur les débats normatifs dont le dispositif a fait l'objet,

voir Thernstrom (1987) et Guinier (1994).

3. Le « Sud » rassemble les onze États membres de la Confédération lors de la Guerre de Sécession : l'Alabama, l'Arkansas, la Caroline du Nord, la Caroline du Sud, la Floride, la Géorgie, la Louisiane, le Mississippi, le Tennessee, le Texas et la Virginie.

4. Parmi les différents procédés employés figurent des manipulations de la carte électorale en fonction de l'identité raciale des électeurs (*racial gerrymandering*), des réductions de la taille des assemblées législatives, l'adoption d'une forme de scrutin plurinominal majoritaire dans le cadre d'une vaste circonscription unique (*at-large system*), ou encore

l'exigence d'un second tour dans le cadre d'un scrutin à la majorité absolue (*majority runoff*). Pour plus de précisions, voir Davidson (1992).

5. À l'origine, la Cour suprême s'estimait incompétente pour statuer sur la « question politique » qu'aurait soulevé le constat d'inégalités numériques entre les circonscriptions (*Colegrove v. Green*, 328 US 549 (1946)). Mais devant la persistance d'inégalités massives entre des circonscriptions urbaines et des circonscriptions rurales qui n'avaient pas été redessinées depuis des décennies, elle a finalement opéré un renversement de jurisprudence. Depuis l'arrêt *Baker v. Carr* (369 US 186, 1962), une majorité des juges considèrent

ainsi que les problèmes relatifs au découpage électoral relèvent bien d'un règlement juridictionnel puisqu'ils mettent en jeu l'égalité protection des lois garantie par le quatorzième amendement. Cette jurisprudence exige autant que possible une égalité numérique entre les circonscriptions d'une même juridiction, sans décider si ce sont les seuls *citoyens* américains ou bien tous les *résidents* qu'il s'agit de répartir en nombre égal entre les circonscriptions.

6. Pour plus de détails sur cette thèse, cf. Graham (1990), ainsi que Caldeira (1992). Les

organisations en question sont l'ACLU et la NAACP, mais aussi la *National Urban League*, la *Southern Christian Leadership Conference* et le *Mexican-American Legal Defense and Education Fund*, rassemblées dans le cadre de la *Leadership Conference on Civil Rights*. Les agences que ces militants seraient parvenus à « capturer » sont la *United States Commission on Civil Rights* et la *Civil Rights Division* du Ministère de la Justice.

7. Depuis les années trente et quarante – en particulier depuis la note de bas de page n° 4 de l'arrêt *United States v. Carolene Products*

Co. (344 US 144, 1938) et les arrêts *Hirabayashi v. United States* (320 US 81, 1943) et *Korematsu v. United States* (320 US 214, 1944) – s'est développée une jurisprudence qui soumet les mesures fondées sur des classifications raciales à un « contrôle juridictionnel strict » (*strict scrutiny*), lequel s'avère presque toujours fatal pour les dispositions litigieuses. En effet, ces dernières ne sont tenues pour compatibles avec la clause d'égalité protection des lois que si elles sont « étroitement adaptées à la promotion d'un intérêt gouvernemental impérieux ».

Références

- BOSITIS, D.A. 2003. *Black Elected Officials: A Statistical Summary, 2001*, Washington, DC, Joint Center for Political and Economic Studies.
- CALDEIRA, G. 1992. « Litigation, lobbying, and the voting rights bar », dans B. Grofman, C. Davidson (sous la dir. de), *Controversies in Minority Voting : The Voting Rights Act in Perspective*, Washington, DC, Brookings Institution.
- DARLING, M. J.T. 2001. *Race, Voting, Redistricting, and the Constitution : Sources and Explorations on the Fifteenth Amendment*, New York, Routledge.
- DAVIDSON, C. 1992. « The Voting Rights Act : a brief history », dans B. Grofman, C. Davidson (sous la dir. de), *Controversies in Minority Voting : The Voting Rights Act in Perspective*, Washington, DC, Brookings Institution.
- DAVIDSON, C. ; GROFMAN, B. (sous la dir. de), 1994. *Quiet Revolution in the South : the Impact of the Voting Rights Act, 1965-1990*, Princeton, NJ, Princeton University Press.
- GRAHAM, H.D. 1990. *The Civil Rights Era: Origins and Development of National Policy : 1960-1972*, Oxford, Oxford University Press.
- GUINIER, L. 1994. *The Tyranny of the Majority : Fundamental Fairness in Representative Democracy*, New York, Free Press.
- HOLLINGER, D.A. 1995. *Postethnic America : Beyond Multiculturalism*, New York, Basic Books.
- KLINKNER, P.A. ; SMITH, R.M. 1999. *The Unsteady March : the Rise and Decline of Racial Equality in America*, Chicago, IL, The University of Chicago Press.
- KULL, A. 1992. *The Color-Blind Constitution*, Cambridge, MA, Harvard University Press.
- KYMLICKA, W. 1995. *Multicultural Citizenship : A Liberal Theory of Minority Rights*, Oxford, Clarendon Press.
- LUBLIN, D.I. 1997. *The Paradox of Representation : Racial Gerrymandering and Minority Interests in Congress*, Princeton (NJ), Princeton University Press.
- PILDES, R.H. ; NIEMI, R.G. 1993. « Expressive harms, “ bizarre districts ”, and voting rights : evaluating election-district appearances after *Shaw v. Reno* », *Michigan Law Review*, 92(483), p. 483-587.
- SABBAGH, D. 2003a. *L'Égalité par le droit : les paradoxes de la discrimination positive aux États-Unis*, Paris, Économica.
- SABBAGH, D. 2003b. « Judicial uses of subterfuge : affirmative action reconsidered », *Political Science Quarterly*, 118(3).
- SAUNDERS, M.L. 2000. « Reconsidering *Shaw* : the *Miranda* of race-conscious districting », *Yale Law Journal*, 109(1603), p. 1603-1637.
- THERNSTROM, A.M. 1987. *Whose Votes Count ? Affirmative Action and Minority Voting Rights*, Cambridge, MA, Harvard University Press.