

Actualités Droits-Libertés du 27 février 2013



CREDOF – Revue des Droits de l’Homme

*Centre de Recherches et d’Études sur les Droits Fondamentaux
Université Paris Ouest Nanterre La Défense*

DROIT DE VOTE (« Voting Rights Act » de 1965) : La Cour suprême des Etats-Unis face à un monument de l’histoire constitutionnelle américaine

par Johann Morri

*Le Voting Rights Act de 1965 est la loi fédérale qui a permis, près d’un siècle après l’adoption des 14^{ème} et 15^{ème} amendement à la Constitution, un accès effectif au droit de vote de la population noire du Sud des Etats-Unis. Reposant sur la définition d’un périmètre à l’intérieur duquel toute modification des règles électorales est soumis à autorisation fédérale, le régime de tutelle des autorités locales prévu aux sections 4 b) et 5 de la loi a permis de faire largement reculer la discrimination raciale dans l’accès au vote. Mais l’ampleur des progrès accomplis ont conduit la Cour suprême à suggérer, en 2009, que le maintien de ce régime exceptionnel pourrait désormais être contraire à la Constitution. L’affaire *Shelby County v. Holder*, dont les plaidoiries seront entendues par la Cour ce 27 février 2013, donnera à la Cour l’occasion de trancher clairement la question.*

Lire le texte intégral sur [le site de la Revue des Droits de l’Homme](#)

Le *Voting Rights Act* de 1965 est un monument de l’histoire législative américaine. Mais une aile entière de ce monument pourrait bientôt se transformer en musée. Élaborée en réponse au « mouvement des droits civiques », dont elle fut une conquête majeure, cette loi fédérale fut adoptée au cours de la présidence de Lyndon Johnson, pour mettre un terme à la discrimination raciale en matière électorale dans les Etats du Sud. Le *Voting Rights Act* de 1965 prit acte de l’échec de toutes les tentatives pour restaurer ce droit de vote, dont la population noire n’avait eu la jouissance effective que pendant les quelques années qui suivirent la guerre de Sécession, et instaura, à cette fin, des mesures exceptionnelles. Ces mesures permirent d’accomplir plus de progrès en quelques années qu’au cours du siècle qui avait précédé l’adoption de la loi. **Mais comme toute législation transitoire visant à solder les comptes du passé, elles n’ont pas vocation à perdurer indéfiniment.** Le Congrès américain en réexamine périodiquement la nécessité, et en a prolongé pour la dernière fois les effets en 2006, pour une période de 25 ans. Toutefois, dans un arrêt rendu en 2009, *Northwest Austin Municipal Utility District No. One v. Holder*, 557 U.S. 193, la Cour suprême a suggéré, dans une incidente, que la prolongation opérée en 2006 soulevait **des interrogations sérieuses de constitutionnalité.**

En s’appuyant notamment sur cet arrêt, **le comté de Shelby, dans l’Alabama, a saisi les juridictions fédérales d’une action déclaratoire visant à faire constater l’inconstitutionnalité du maintien du régime de tutelle** résultant de la combinaison des sections 4 b) et 5 de la loi. Le 27 février 2013, la Cour Suprême des Etats-Unis entendra les plaidoiries des parties dans l’affaire *Shelby County v. Holder* (docket n° 12-96). La Cour devra déterminer si le maintien en vigueur du régime d’autorisation préalable prévu par le *Voting rights act* de 1965 est conforme à la Constitution, tout du moins selon les modalités d’application et le périmètre géographique qui résulte de la section 4 b) de la loi.

Conçu pour apporter mettre un terme à l’impuissance des autorités fédérales face à la discrimination dans l’accès au vote (1°), le *Voting rights act* a **largement rempli ses promesses (2°)**. Mais c’est précisément pour cette raison que **son maintien est aujourd’hui en débat (3°)**.

1°/- Le temps de l'impuissance : la lutte contre la discrimination raciale dans l'accès au vote jusqu'en 1965

Dans les Etats du Sud, les Noirs américains bénéficiaient en théorie du plein exercice de la citoyenneté depuis l'adoption des 14^{ème} et 15^{ème} amendements, en 1868 et 1870. Mais ils ne purent exercer effectivement le **droit de vote que durant les quelques années qui suivirent la guerre de Sécession** et qui permirent, pendant une courte période, l'accès d'un certain nombre de Noirs à des fonctions électives (ainsi, d'après les chiffres cités par le professeur André Kaspi dans son ouvrage, en tout 14 Noirs siégèrent à la chambre des représentants et 2 au Sénat pour les Etats du Sud dans cette période –cf. *Les Américains*, tome I, p. 206). A peine la période de la « *Reconstruction* » fut-elle achevée (par le départ, en 1877, des dernières troupes fédérales d'occupation), que s'engagea la remise en cause de ce droit de vote. Si l'intimidation violente joua un rôle essentiel dans cette remise en cause, elle s'accompagna également de la **mise en place d'un arsenal juridique qui avait pour objet et pour effet de contourner le 15^{ème} amendement**.

Dès 1890, la plupart des Etats du Sud mirent en place un ensemble de procédés destinés à limiter drastiquement ou totalement l'accès au vote de la population noire. A la différence des mesures de ségrégation dans lieux publics – dont le principe reçut l'aval de la Cour suprême en 1896 dans l'affaire *Plessy v. Ferguson* –, ces mesures ne pouvaient se revendiquer, même à l'époque où elle furent adoptées, d'aucune apparence de fondement juridique. En effet, la discrimination raciale dans l'accès au vote était formellement prohibée par le 15^{ème} amendement. Pour contourner cette interdiction, les différentes autorités locales utilisèrent **une panoplie de procédés qui furent une composante du système de discrimination généralisée familièrement désigné sous le nom de « *Jim Crow* »**. Certains de ces stratagèmes reposaient sur des techniques de suffrage censitaire. Ainsi, l'utilisation couplée des « *poll taxes* » (inscription payante sur les listes électorales) et des « *grandfather clauses* » (dispense de paiement de la « *poll tax* » pour les électeurs dont les ancêtres avaient bénéficié du droit de vote, c'est-à-dire, en pratique, les Blancs), qui fut censurée par la cour suprême en 1915. D'autres procédés reposaient sur les particularités du système politique américain, comme les « *primaires blanches* » du parti Démocrate (qui, tout en permettant formellement l'accès au vote des Noirs, privaient ce vote de toute influence dans l'élection, puisque, jusqu'à la présidence de Richard Nixon et à sa stratégie de conquête de l'électorat du Sud, les Démocrates étaient totalement hégémoniques dans ces Etats, et que le vote aux primaires était réservés aux Blancs). Ce procédé fut également censuré par la Cour suprême en 1944. Enfin, lorsque les inscriptions ne purent plus être complètement empêchées, des découpages électoraux sur mesure permirent de tenir à l'écart les rares électeurs noirs (dans la tradition du « *gerrymandering* », dont les Etats-Unis sont cependant loin d'avoir le monopole). Là encore, la Cour suprême censura le procédé comme manifestement discriminatoire, dans l'affaire *Gomillion v. Lightfoot*, 364 U.S. 339 (1960), avant d'affirmer plus largement le principe du contrôle judiciaire sur les découpages électoraux dans l'affaire *Baker v. Carr*, 369 U.S. 186 (1962).

Enfin, le plus courant de ces procédés, et celui qui eut l'impact le plus durable, fut le **recours aux « *literacy tests* »**. Ces tests de lecture, d'écriture ou d'instruction civique, théoriquement destinés à vérifier la capacité des électeurs à exercer leurs droits civiques, furent **utilisés de façon grossièrement discriminatoire**. Ainsi, dans une affaire jugée au début des années 1960 concernant l'usage de ces tests dans le comté de Macon (en Alabama), le juge fédéral Frank Johnson Fr. décrivit comment ces tests étaient utilisés **uniquement au détriment des électeurs Noirs**. Il releva ainsi que les citoyens noirs se voyaient systématiquement imposer de recopier, sous la dictée, de très longs passages de la Constitution, tandis que les Blancs en étaient presque toujours dispensés, ou comment, dans la ville de Tuskegee, des citoyens noirs titulaires de diplômes d'université, dont un titulaire d'un doctorat, étaient déclarés « *inaptes* », tandis que des Blancs qui avaient à peine terminé l'école primaire étaient inscrits sur les listes (cité dans Jack Bass *Taming the Storm, The life and time of Frank M. Johnson, Jr.*, p. 146-147).

Même si le législateur fédéral, par différentes lois sur les droits civiques, et le *Department of Justice*, par un certain nombre d'actions contentieuses, firent de nombreuses tentatives pour mettre fin

à cette situation, les résultats atteints à la fin des années 1950 étaient très limités. Ainsi, en 1955, **dans la ville de Montgomery, Alabama, environ 7 et demi pour cent de la population noire en âge de voter était inscrite sur les listes électorales.** Et ce pourcentage était considéré comme élevé, car il était le double de celui constaté à l'échelle de l'Etat (Jack Bass, *op.cit.*, p. 98).

Il était devenu clair que **l'approche consistant à engager des actions en justice au cas par cas dans les comtés ou les villes pris en flagrant délit de discrimination était inefficace.** Soumis à la pression du mouvement des droits civiques, puis de l'opinion américaine et internationale, le législateur fédéral décida, en 1965, de changer d'approche.

2°/- Le temps des progrès : le succès du Voting rights act de 1965

Comme l'a relevé la Cour d'appel fédérale du district de Columbia dans [sa décision sur l'affaire Shelby county](#), à la différence de la législation antérieure, le [Voting rights act de 1965](#) combinait l'approche au cas par cas de la législation précédente avec **une approche nouvelle et plus contraignante basée sur la définition d'un périmètre géographiques des Etats et collectivités locales « à risque » en matière de discrimination** (NB : les passages qui suivent sont, pour l'essentiel, issus de l'introduction historique très complète de l'arrêt de la Cour d'appel fédérale du DC Circuit).

L'approche classique au moyen d'action en justice *ex post* était reprise dans la section 2, qui interdisait toute pratique ou procédure qui aurait pour résultat de priver un citoyen du droit de vote à raison de sa « race » ou de sa couleur de peau, et **autorisait les actions en justice contre les autorités locales mettant en œuvre de telles pratiques.** La section 5, en revanche, visait à prévenir les discriminations par un système d'autorisation fédérale préalable de tout changement des règles électorales. **Le but était d'empêcher les autorités locales de remplacer aussitôt des règles discriminatoires censurées par de nouvelles règles d'effet équivalent,** comme cela avait été le cas dans le passé, où le ministère de la Justice avait toujours « un train de retard ». Le mécanisme de l'article 5 prévoyait que dans les zones à risque, tout changement des règles électorales devait être soumis à **notification préalable au ministère de la justice** (qui pouvait s'y opposer dans les 60 jours de la notification) **ou à une autorisation délivrée par une cour fédérale spécialement composée et formée de trois juges.** Dans les deux cas, l'autorité locale devait démontrer que la modification proposée n'avait ni pour objet ni pour effet de priver des citoyens du droit de vote sur une base discriminatoire. Il s'agissait donc d'un régime de tutelle *a priori* des actes des entités publiques locales.

La détermination des collectivités locales soumises à ce régime obéissait à une équation prévue à la section 4 (b) de la loi. Ce régime d'autorisation préalable (« *pre-clearance requirement* ») s'appliquait à toutes les collectivités dans lesquelles il existait, au 1^{er} novembre 1964, une procédure de test ou d'examen pour l'inscription sur les listes électorales, et où la participation à l'élection présidentielle de 1964 ou l'inscription sur les listes électorale avait été inférieure à 50 %. Comme le note la Cour d'appel dans son arrêt, **cette équation aboutit sans surprise à ce que l'intégralité des Etats d'Alabama, de Géorgie, de Louisiane, du Mississippi, de la Caroline du Sud et de la Virginie soient soumis au régime de la section 5.** Par la suite, l'équation a connu quelques modifications, la dernière en 1972. Par ailleurs, il existait **deux régimes, dits de « bail-out » et « bail-in »** qui permettaient soit à une collectivité de sortir de la liste des zones de discrimination en prouvant qu'elle n'avait eu recours à aucune procédure discriminatoire depuis 5 ans, et soit aux autorités fédérales de solliciter le classement en zone à risque de collectivités dont les pratiques discriminatoires avaient été démontrées.

Le *Voting rights act* de 1965 devait à l'origine s'appliquer pendant une période de 5 ans. Ses effets furent prorogés en 1970, 1975, 1982 et, pour la dernière fois, **en 2006, pour une période de 25 ans.** Par ailleurs, en 1975, le Congrès ajouta que la pratique consistant à ne mettre à disposition que des documents de vote en langue anglaise dans des zones où une grande partie de la population ne parlait pas l'anglais serait regardé comme une procédure ou une pratique discriminatoire. **Le Voting**

rights act étendait donc son champ au-delà de la discrimination raciale pour inclure la protection des minorités non-anglophones, et notamment des hispanophones.

Les résultats du **Voting rights act** furent, selon les termes mêmes de la Cour suprême, « **indéniables** ». Comme l'indiquait la Cour dans l'opinion majoritaire de [Northwest Austin Mun. Utility Dist. No. One v. Holder](#), (NAMUDNO) 557 U.S. 193, (2009) lors de son adoption, « *la discrimination et la violation des droits constitutionnels étaient omniprésentes dans le Sud* » (« *unconstitutional discrimination was rampant* »), et le taux d'inscription sur les liste électorales des Blancs en âge de voter était d'environ 50 points supérieur à celui des Noirs dans une grande partie du territoire des Etats en cause. Par contraste, il s'agit désormais d'un écart « à un chiffre » dans la plupart de ces Etats, et dans certains d'entre eux, le taux d'inscription est même supérieur dans la population noire.

Mais ce sont précisément **ces résultats qui ont conduit la Cour à relayer les interrogations sur le maintien en vigueur du Voting rights act**, et qui sont à l'origine du litige dans l'affaire *Shelby county v. Holder*.

3°/- Le temps de la normalisation ?

Dans le passé, les juridictions fédérales ont affirmé à de nombreuses reprises la constitutionnalité du Voting rights act, et notamment la Cour suprême, qui l'a affirmé pour la première fois en 1966, dans l'affaire [Katzenbach v. Morgan](#) 384 U.S 641 (1966). Mais dans *Northwest Austin*, en 2009, la Cour a largement **ouvert la porte à la remise en cause du maintien du Voting rights acts**.

Au titre des constats, elle a noté que : « *Les succès du passé, à eux-seuls, ne peuvent constituer une justification au maintien du régime d'autorisation préalable. Les choses ont changé dans le Sud. Les taux de participation et d'inscription sur les listes électorales sont désormais proches de la parité. Les violations manifestes des règles et injonctions fédérales sont devenues rares. Et le nombre de candidats issus des minorités qui accèdent aux fonctions électives est sans précédent* ».

Au titre des perspectives, elle a relevé que cette loi opère, entre les Etats, des différences de traitement qui vont à l'encontre de la tradition constitutionnelle américaine où ces Etats jouissent d'une « **égale souveraineté** », et que les dérogations à ce principe d'égalité entre Etats doivent reposer sur de **solides justifications**. Elle a aussi indiqué que la formule utilisée pour déterminer les zones soumises à ce régime reposait sur des données vieilles de plus de 35 ans, dont beaucoup d'éléments montraient qu'elles n'étaient plus nécessairement pertinentes pour localiser les zones à problème en matière de discrimination.

Et de conclure : « *Le régime d'autorisation préalable et la formule retenue pour en déterminer l'application géographique posent de sérieuses questions de constitutionnalité, quel que soit le degré de contrôle applicable* ». Le paradoxe de l'affaire, cependant, est que ces propos sont restés à l'état d'incidente. En effet, la Cour a estimé que l'affaire de 2009 pouvait être résolue sur le terrain de la loi et que, par déférence pour le législateur, elle pouvait s'abstenir de répondre à la question constitutionnelle qu'elle avait elle-même clairement articulée.

Les opposants au maintien en vigueur du *Voting rights acts* entendent désormais que le point soit tranché, et c'est tout l'objet du litige engagé par le comté de Shelby, Alabama (qui, soit dit en passant, n'était pas forcément le requérant le plus « présentable » pour une affaire « test », car l'Alabama a été un des pires bastions de la ségrégation raciale). **Le comté de Shelby sera ainsi le porte-drapeau de ceux qui estiment que cette mise sous tutelle n'a plus de justification** et qu'elle est à la fois lourde sur le plan des conséquences pratiques et stigmatisante sur le plan symbolique. A l'opposé, les militants des droits civiques estiment, dans une large part, que la page de la discrimination n'est pas encore tournée, et que l'abandon prématuré d'un dispositif qui a fait ses preuves entraînerait inévitablement une régression. A l'origine, le comté de Shelby avait articulé son argumentation autour de trois griefs : la méconnaissance du 10^{ème} amendement, qui garantit la souveraineté des Etats de l'Union face au pouvoir fédéral, la méconnaissance du 15^{ème} amendement – le Congrès aurait excédé

les pouvoirs qu'il tient de cet article –, et la violation de l'article IV de la Constitution, en ce que le maintien du *Voting rights acts* porterait atteinte à la forme républicaine de gouvernement. Par ailleurs, la Cour a invité les parties à discuter la question de la conformité du maintien au 14^{ème} amendement, et notamment **sur le terrain de l'égalité entre les Etats**. Si la Cour aura à sa disposition plusieurs options, et notamment la censure partielle, **une censure totale n'est pas à exclure** (voir, sur ce point, [l'article de Lyle Denniston dans Scotusblog](#) et, comme toujours, [l'excellent dossier complet](#) consacré à l'affaire par ce site).

*
* * *

Dans une année judiciaire qui verra la Cour suprême examiner à la fois la question du mariage entre personnes de même sexe ([ADL du 13 janvier 2013](#)), de la discrimination positive à l'Université ([ADL du 22 octobre 2012](#)), et du maintien du *Voting rights act*, on est un peu à court de superlatifs pour désigner l'importance des échéances judiciaires. Le parallèle entre [l'affaire Fisher](#) et l'affaire *Shelby Country* est évident et a été largement fait par les commentateurs (cf. notre [Lettre ADL du 22 octobre 2012](#) sur l'affaire Fisher). **Dans les deux cas, il s'agit pour la Cour suprême de mesurer le chemin parcouru par l'Amérique dans la lutte contre la discrimination raciale**, de porter un diagnostic politique et social sur l'état du pays et d'en tirer des conséquences juridiques. L'exercice d'autant plus délicat que la société américaine est profondément divisée sur ce diagnostic. Avant de devenir, peut-être, des décisions historiques, ces arrêts seront d'abord des jugements sur l'histoire.

Cour suprême des Etats-Unis, 27 février 2013, [plaidoiries sur l'affaire Shelby county v. Holder](#) – [Compte rendu d'audience \(en anglais\)](#)

Pour citer ce document :

Johann Morri, « [Droit de vote : La Cour suprême des Etats-Unis face à un monument de l'histoire constitutionnelle américaine](#) » [PDF] in [Lettre « Actualités Droits-Libertés » du CREDOF](#), 27 février 2013.

<p>Les Lettres « Actualités Droits-Libertés » (ADL) du CREDOF (pour s'y abonner) sont accessibles sur le site de la Revue des Droits de l'Homme (RevDH) – Contact</p>
--