



Commission des Lois constitutionnelles,
de la législation et de l'administration générale
de la République

Paris, le 28 mai 2025

Audition à l'Assemblée nationale de Mme Pauline TÜRK, en vue de sa nomination, sur proposition du Président de la République, aux fonctions de membre de la commission prévue au dernier alinéa de l'article 25 de la Constitution.

Questionnaire de Mme Edwige Diaz, rapporteure

1. Quelles sont vos motivations pour devenir membre de la commission prévue au dernier alinéa de l'article 25 de la Constitution ? En quoi votre parcours professionnel vous qualifie-t-il pour exercer cette fonction ? Quelle expérience avez-vous des questions électorales ?

La commission indépendante prévue à l'article 25 de la Constitution est « chargée de se prononcer par un avis public sur les projets de texte et propositions de loi délimitant les circonscriptions pour l'élection des députés ou modifiant la répartition des sièges de députés ou de sénateurs ». Son rôle concerne aussi bien les opérations de découpage des circonscriptions que le mode de répartition des sièges, selon le cadre territorial retenu, pour l'élection des 577 députés et des 348 sénateurs, nombre plafond actuellement fixé par la Constitution. Il est attendu des membres de cette commission, outre les garanties d'indépendance sur lesquelles il sera revenu ultérieurement, une connaissance des systèmes électoraux et des modes de scrutin ; des règles du droit électoral permettant de garantir des élections libres et pluralistes et d'assurer le respect du principe d'égalité du suffrage ; et aussi des normes constitutionnelles et critères d'appréciation qui doivent guider le Législateur dans l'élaboration des lois électorales, notamment tirés des articles 3, 6, 24 de la Constitution et de la jurisprudence constitutionnelle.

Je pense avoir les compétences et la motivation nécessaires pour contribuer aux travaux de cette commission et remplir les missions correspondantes, ce qui résulte de mon parcours, des centres d'intérêts et de la spécialisation qui sont les miens.

Ma motivation tient avant tout au fait que les règles de répartition des sièges et de découpage des circonscriptions sont déterminantes du bon fonctionnement de nos

institutions, du pluralisme de la vie politique, et de la revivification de notre modèle démocratique. Il est nécessaire de prêter une attention particulière à l'équilibre recherché entre l'affirmation du poids, essentiel, du critère démographique, et la prise en compte de la dimension territoriale, dans la définition des modalités d'élection des représentants de la Nation élus par le peuple souverain. Ces questions sont importantes aussi bien sur le territoire métropolitain, à l'aune du principe d'égalité devant le suffrage, qu'en Outre-Mer, si l'on considère les spécificités de la représentation de la population et des territoires correspondants. Ce sont le lien représentatif, le rapport des électeurs aux élus, la relation de proximité et de confiance entre les parlementaires et les citoyens, et finalement la bonne santé du système représentatif et de la démocratie qui se jouent dans la détermination de ces règles électorales. Je serais donc honorée si la commission des lois devait émettre un avis favorable à ma nomination, de pouvoir contribuer, au sein de la commission indépendante et dans le strict cadre de ses attributions, à l'organisation, et éventuellement à l'adaptation, par le Législateur, du mode d'élection des membres du Parlement.

Mes compétences en la matière résultent de mes fonctions de Professeur de droit public à l'Université Côte d'Azur, spécialisée en droit constitutionnel, institutions politiques et droit parlementaire. J'ai le grand honneur de présider le Conseil scientifique de l'Association Française de Droit Constitutionnel, et je contribue au conseil scientifique et éditorial de la Revue Française de droit constitutionnel, s'agissant notamment des dossiers consacrés aux actualités parlementaires. Précisément, à l'appui de ma candidature, je crois posséder une expertise sur les questions parlementaires, grâce à des expériences diverses, depuis des stages au sein des assemblées, réalisés pendant ma thèse de doctorat, jusqu'à la participation aux concours d'administrateurs et administrateurs adjoint des deux assemblées et aux jury de prix de thèse du Sénat et de l'Assemblée nationale. Je peux mentionner aussi les auditions devant les organes de travail des assemblées (cumul des mandats, PPL relative à l'ancrage local des parlementaires, statut du député, droits de l'opposition, commissions d'enquête) et ma contribution lors de différents événements lors desquels une spécialité relative au Parlement est requise. J'enseigne également ces sujets dans différents établissements, au niveau Licence ou Master.

Cette spécialisation vient du fait que j'ai consacré, depuis vingt-cinq ans, une grande partie de mes travaux scientifiques, de réflexion et d'enseignement aux questions touchant au statut, aux modes de désignation et aux fonctions des parlementaires. Ma thèse, d'abord, soutenue en 2003 et primée par le Sénat, portait sur les commissions parlementaires permanentes, dans la perspective d'une revalorisation du parlement sous la Ve République. Par la suite, un très grand nombre de mes ouvrages, publications et études ont été consacrés au droit parlementaire, aux fonctions du parlement, au mode d'élection et à la

représentativité des parlementaires. Mes manuels dédiés aux Principes fondamentaux du droit constitutionnel et aux Institutions de la Ve République, également, dont la 18e édition paraîtra en septembre 2025, consacrent des développements importants aux modes de scrutin et au droit électoral. J'ai écrit, dirigé ou co-dirigé plusieurs ouvrages sur les sujets relevant de la compétence de la commission prévue à l'article 25 de la Constitution. Je me suis intéressée particulièrement à identifier une éventuelle « fonction de représentation » parlementaire, et à ses enjeux à l'échelle locale et nationale, qui pourraient être repensés. Et j'ai pu, dans le cadre d'un ouvrage consacré au droit constitutionnel des collectivités territoriales, paru en 2020, travailler sur les enjeux constitutionnels de la représentation de la population et des territoires au Parlement, en prenant en compte l'équilibre entre « base démographique » et « enjeu géographique ». J'ai pu y distinguer l'Assemblée nationale et le Sénat et valoriser la jurisprudence du Conseil constitutionnel. L'étude incluait les perspectives ouvertes par les projets de loi, ordinaire, organique et constitutionnel portant « Renouveau de la vie démocratique » présentés au conseil des ministres le 28 août 2019, qui visaient une réforme en profondeur du mode de désignation des députés : il s'agissait alors de réduire leur nombre de 25% et d'introduire une « dose » de proportionnelle, à hauteur de 20% des sièges, ce qui aurait entraîné, nécessairement, à la fois une redistribution des sièges restants entre les territoires et un lourd redécoupage des circonscriptions législatives.

2. Quelles sont les obligations déontologiques applicables aux membres de la commission ? Avez-vous des engagements qui seraient incompatibles avec cette fonction ? Le cas échéant, pouvez-vous vous engager à renoncer à ces engagements ?

L'article 25 alinéa 3 de la Constitution prévoit une « commission indépendante ». L'article L567-3 du code électoral indique que « Les fonctions de membre de la commission sont incompatibles avec l'exercice de tout mandat électif régi par le présent code » et que « dans l'exercice de leurs attributions, les membres de la commission ne reçoivent d'instruction d'aucune autorité ». Quant à l'article L567-5 du même code, il prévoit que « Les membres de la commission s'abstiennent de révéler le contenu des débats, votes et documents de travail internes » et que « les membres de la commission ne prennent, à titre personnel, aucune position publique préjudiciable au bon fonctionnement de la commission ».

Les professeurs d'Université bénéficient d'une indépendance constitutionnellement garantie, comme l'a affirmé le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 83-165 DC du 20 janvier 1984, lequel en fait un 'principe fondamental reconnu par les lois de la République'. Au-delà de mon statut et de l'indépendance qui lui est attachée, je n'ai jamais brigué ni exercé de mandat politique, local ou national, et je n'ai pas, ni n'ai eu, d'appartenance partisane ou

syndicale, ni de proximité avec un parti politique. Je n'ai jamais pris de position publique de nature politique ou militante, incompatible avec la neutralité, l'impartialité, l'objectivité et l'indépendance attendues des membres de la commission prévue à l'article 25 de la Constitution. Je ne suis pas en situation d'incompatibilité au sens de l'article L567-3 du code électoral et ne compte m'engager dans aucune démarche qui changerait cet état de fait, en cas de nomination.

Dans le cadre de différentes missions et responsabilités dans le domaine de l'enseignement supérieur et de la recherche, notamment au sein d'instances nationales d'évaluation, et en tant que déontologue à l'échelle locale, j'ai eu l'habitude de m'appliquer de strictes règles déontologiques. Je ne suis pas susceptible d'accepter de recevoir des instructions, de manquer au respect du principe de confidentialité, pour ceux des échanges et travaux de la commission qui ne sont pas rendus publics, ou de manquer au devoir de réserve, sur les questions électorales et politiques, qui s'impose aux membres de la commission.

3. Comment la commission prévue au dernier alinéa de l'article 25 de la Constitution mène-t-elle ses travaux, concrètement ? Dispose-t-elle, en l'état actuel du droit, de la capacité d'expertiser dans des conditions satisfaisantes les projets ou propositions de loi qui entrent dans son champ de compétence ? Le délai de deux mois pour rendre un avis est-il suffisant ?

L'article 25 de la Constitution donne à la commission une compétence juridique et technique, consistant à donner un avis, publié au journal officiel, mais non contraignant, « sur les projets de texte et propositions de loi délimitant les circonscriptions pour l'élection des députés ou modifiant la répartition des sièges de députés ou de sénateurs ». Le code électoral prévoit les conditions dans lesquelles s'exerce sa mission (art. L567-6) et les moyens d'expertise sur lesquels elle peut s'appuyer (art L567-4).

Pour l'élaboration de ses avis, la commission ne peut délibérer que si quatre au moins de ses membres sont présents, et à la majorité des membres présents. En cas de partage égal des voix, celle du président est prépondérante. La commission fait appel, pour l'exercice de ses fonctions, aux services compétents de l'Etat. Concrètement, il s'agit notamment du service des élections du ministère de l'Intérieur, au sein de la Direction des Missions de l'Administration Territoriale et de l'Encadrement supérieur, compétente pour organiser les élections politiques, préparer et mettre en œuvre la législation électorale relative au financement de la vie politique (Arrêté du 30 décembre 2022 modifiant l'arrêté du 12 août 2013 modifié portant organisation interne du secrétariat général du ministère de l'intérieur). S'agissant de ses moyens de fonctionnement, l'article L 567-8 prévoit

que le « président de la commission est ordonnateur de ses crédits », la commission n'étant pas soumise à la loi du 10 août 1922 relative à l'organisation du contrôle des dépenses engagées, ce qui contribue à son indépendance (art. 567-8 code électoral).

S'agissant de ses moyens d'expertise, la commission dispose des compétences des personnalités qualifiées « qui ont vocation à être choisies pour leur expérience ou leur expertise juridique ou scientifique en matière électorale » (article L567-1 du code électoral et décision n° 2008-573 DC du 8 janvier 2009). La commission peut désigner, en qualité de rapporteur, des fonctionnaires de l'Etat ou des magistrats de l'ordre administratif ou judiciaire, en activité ou retraités. La commission peut aussi entendre ou consulter toute personne ayant une compétence utile à ses travaux, et par exemple auditionner des spécialistes de disciplines pouvant éclairer les travaux de la commission (géographie, statistique, sociologie, science politique, démographie..) ou toute personnalité dont l'expertise paraît utile.

Si la capacité d'expertise semble suffisante, les consultations éventuelles s'inscrivent dans des contraintes de calendrier assez strictes, résultant du délai, de deux mois à compter de sa saisine, fixé à la commission pour rendre son avis (article L567-7 code électoral). Ce délai, qui peut paraître court selon l'ampleur des opérations qu'il s'agit d'accompagner, constitue dans doute un point d'attention. N'ayant pas eu encore l'occasion d'expérimenter ce processus, il m'est difficile de porter une appréciation sur le caractère satisfaisant des conditions de travail qui en résultent pour la commission. Selon la nature et l'ampleur des éventuelles réformes à intervenir, le délai de deux mois peut constituer une limite à l'approfondissement de l'analyse de la commission, dans l'hypothèse d'une réforme qui impliquerait une redistribution des sièges de députés entre départements, ou qui impliquerait une nouvelle répartition pensée sur de nouvelles bases, et/ou un vaste redécoupage des circonscriptions. Il convient cependant de souligner que ce délai strict (« faute pour la commission de s'être prononcée dans ce délai, l'avis est réputé émis », cf. art. L567-7 précité) est conçu pour permettre l'intervention de la commission sans pour autant ralentir exagérément le processus législatif. Le Législateur devrait sans doute prendre en compte ces différents enjeux en cas de réforme du délai prévu.

4. Comment la commission prévue au dernier alinéa de l'article 25 de la Constitution perçoit-elle son rôle vis-à-vis du Parlement ? Vous semble-t-il envisageable qu'elle puisse être auditionnée, en tant que tel, devant le Parlement sur des sujets relevant de son champ de compétences ? A-t-elle déjà été saisie, par ailleurs, d'une proposition de loi ? Si tel était le cas, la procédure suivie serait-elle identique à celle qui a cours pour les projets de loi ?

Il m'est difficile de me prononcer sur la perception de la commission, à laquelle je n'ai pas encore eu l'occasion de participer, sur ces sujets qui pourront être délibérés collégalement au sein de la future commission, et il reviendrait sans doute au président de ladite commission de répondre au nom de la commission.

Cela étant dit, il me semble que la commission joue un rôle complémentaire à celui du parlement, en tant qu'elle est chargée, en l'état actuel du droit, de guider les opérations, par ses avis, qui peuvent être favorables ou défavorables selon les points du texte soumis, et être assortis de réserves et de recommandations motivées. La commission joue un rôle certes purement consultatif, en tant qu'elle est dépourvue de pouvoir contraignant sur le plan juridique. Elle exerce néanmoins une mission de contrôle, activité multiforme qui recouvre aussi le rôle de conseil et de supervision joué par la commission, ce qui lui vaut d'être qualifiée de « commission de contrôle ». Son rôle est de porter une appréciation sur le contenu des textes soumis, à la lumière des exigences constitutionnelles tirées notamment du respect du principe d'égalité devant le suffrage, résultant des articles 1er (la République « assure l'égalité devant la loi de tous les citoyens sans distinction d'origine, de race ou de religion ») et 3 de la Constitution (le suffrage « est toujours universel, égal et secret »).

L'article L 567-7 prévoit que « la commission est saisie par le Premier ministre des projets de loi ou d'ordonnance ayant l'objet mentionné au dernier alinéa de l'article 25 de la Constitution. Elle est saisie par le président de l'assemblée parlementaire dont elles émanent des propositions de loi ayant le même objet ». Elle peut être saisie à plusieurs reprises lors du même processus, comme ce fut le cas en 2009 lorsqu'il a été procédé, sur habilitation du Législateur, par voie d'ordonnances. La commission avait alors rendu un premier avis le 23 juin 2009, puis avait été à nouveau saisie par le gouvernement de nouveaux projets de redécoupage ou remodelage concernant sept départements, pour lesquels elle avait émis des appréciations circonstanciées de sens variés (trois validations, trois avis défavorables et un avis favorable sous réserve), dans un nouvel avis du 30 juin 2009.

La commission ayant été instituée en 2009¹, elle n'a pas eu l'occasion, à ma connaissance, de connaître de propositions de loi visant à redistribuer les sièges de députés ou sénateurs ou à remodeler les circonscriptions. Dans le cas où le parlement prendrait l'initiative d'une réforme électorale, on peut penser que la procédure faisant intervenir la commission prévue à l'article 25 pourrait être

¹ Faisant suite à une précédente commission de même objet, créée par la loi n° 86-825 du 11 juillet 1986.

adaptée, compte tenu du processus de navette et de lectures successives dont ferait probablement l'objet la proposition de loi. Là-encore, il reviendrait à la commission d'en délibérer collégalement et à son président de faire connaître les adaptations suggérées. Cependant, s'agissant des échanges éventuels entre la commission et les parlementaires, soit que ces derniers puissent être auditionnés par la commission, soit que, à l'inverse, la commission puisse être auditionnée devant le Parlement concernant les opérations et enjeux électoraux, il ne me paraît pas pertinent d'en exclure, par principe, la possibilité. En revanche je pense qu'il serait nécessaire d'encadrer précisément les conditions des interactions entre la commission et les parlementaires, notamment quant au nombre et au titre des interlocuteurs. Il convient de préserver la pleine indépendance de la commission, dont les membres ne sauraient « recevoir d'instructions de quelque autorité que ce soit », de la même façon que, dans son fonctionnement, l'indépendance de la commission interdit « que les partis ou groupements politiques soient directement ou indirectement représentés au sein de la commission » (Conseil constitutionnel, Décision n° 2008-573 DC du 8 janvier 2009). Toute interaction entre le Parlement et la commission devrait être organisée de façon à éviter des échanges informels entre les parlementaires et les membres de la commission.

5. Contrairement à d'autres commissions, la commission prévue au dernier alinéa de l'article 25 de la Constitution ne dispose pas, à proprement parler, d'un site internet institutionnel permettant d'identifier son existence, son fonctionnement et ses travaux. Une telle évolution vous semble-t-elle souhaitable afin de renforcer la transparence de son action et l'information des citoyens ?

De façon générale, améliorer la transparence et les conditions de la bonne information du public me semble un objectif important, particulièrement sur des sujets qui touchent au fonctionnement démocratique. A fortiori, si la commission était appelée à jouer un rôle dans le cadre de réformes électorales d'envergure, il conviendrait de permettre aux citoyens de mieux l'identifier et de suivre la partie de ses travaux rendue publique, et a minima le calendrier de ses réunions, sa composition et le contenu de ses avis, par ailleurs publiés au journal officiel.

6. La dernière révision de la délimitation de circonscriptions législatives a été mise en œuvre par l'ordonnance n° 2009-935 du 29 juillet 2009, sur la base de la population recensée au 1er janvier 2006.
 - a. Comment peut-on expliquer l'absence d'automaticité de la révision des circonscriptions électorales en France ?
 - b. La mise en place d'un tel système est-elle souhaitable, selon vous ?
 - c. Dans cette perspective, la commission prévue au dernier alinéa de l'article 25 de la Constitution ne gagnerait-elle pas à avoir une existence plus affirmée ?

La révision périodique des circonscriptions électorales pourrait être organisée pour tenir compte des évolutions démographiques, voire même systématisée comme cela se pratique dans certains États étrangers². Cela découlerait logiquement du principe d'égalité devant le suffrage et de l'élection des députés sur des bases essentiellement démographiques, comme le Conseil constitutionnel l'a plusieurs fois souligné³. On pourrait proposer une révision systématique sur un rythme décennal. Cela permettrait à la fois d'éviter le creusement d'écarts démographiques entre circonscriptions, et de dépolitiser ce type d'opérations, en les intégrant plus régulièrement à la vie démocratique de la Nation.

En France, aucune disposition juridique ne contraint le Législateur à procéder à un redécoupage périodique. En 1985, il avait prévu une révision des limites des circonscriptions après chaque recensement général de la population, et en 1986, il a modifié cette disposition pour prévoir une révision « après le deuxième recensement général de la population suivant la dernière délimitation »⁴. Or une nouvelle méthode de recensement permanent de la population a été instaurée par l'article 156 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, remplaçant l'ancien système de recensement général périodique. Les décrets n°2003-485 du 5 juin 2003 relatif au recensement de la population et n°2003-561 du 23 juin 2003 portant répartition des communes pour les besoins du recensement de la population organisent un nouveau système de recensement, organisé par l'INSEE en partenariat avec les communes, organisé -selon la taille de la commune- sur un rythme annuel ou quinquennal, et procédant en partie par échantillonnage (voir articles R 2151-1 et suivants CGCT)⁵.

Il convient donc de découpler la révision des circonscriptions législatives du rythme des recensements, et de prévoir, me semble-t-il, un réexamen périodique de celles-ci tous les dix ans, selon des modalités à prévoir, pour mettre fin à une situation qui perdure depuis 1958. En effet, aucune révision générale des circonscriptions n'est intervenue entre 1958 et 1985 et il en résultait des écarts très lourds entre circonscriptions⁶. Par la suite, aucune révision n'est intervenue entre 1986 et 2009, ce qui a creusé des écarts là encore significatifs⁷.

² G Fichet, *L'encadrement constitutionnel du découpage des circonscriptions électorales. Etude de droit comparé*, Thèse Université Paris II, 2016.

³ Selon le Conseil constitutionnel, « le respect dû au principe de l'égalité de suffrage implique que la délimitation des circonscriptions électorales pour la désignation des députés fasse l'objet d'une révision périodique en fonction de l'évolution démographique » (Décision numéro 86-208 DC du 2 juillet 1986). Voir aussi la Décision 2005-22 ELEC du 7 juillet 2005 portant observations sur les échéances électorales de 2007, invitant le législateur à tenir compte des évolutions démographiques et à procéder au remodelage des circonscriptions et la Décision n° 2007-23 ELEC du 3 mai 2007 regrettant qu'il n'y ait pas été procédé.

⁴ Ancienne version de l'article L. 125 du code électoral.

⁵ Depuis 1958, les recensements de la population ont été organisés en 1962, 1968, 1975, 1982, 1990 et 1999.

⁶ La circonscription de métropole la plus peuplée (10^e des Bouches-du-Rhône) comptait 318 770 habitants (recensement de 1982) contre 30 398 habitants pour la circonscription la moins peuplée (2^e de Corse-du-Sud).

⁷ Au moment où le redécoupage a été entrepris, en 2009, la 2^e circonscription de la Lozère regroupait 32 051 habitants et la 2^e circonscription du Val-d'Oise en comptait plus de 188 000 (recensement de 1999).

Actuellement, le redécoupage datant de 2010 conduit à des disparités, dont une étude approfondie permettrait d'établir l'ampleur. L'INSEE établit et publie à cette fin les « portraits des circonscriptions législatives », ce qui permet par exemple d'établir que, en 2022, la population moyenne d'une circonscription était de 120 773 habitants, moyenne dont se rapprochent plus de 80% des circonscriptions, ce qui laisse cependant apparaître des écarts significatifs entre les circonscriptions les plus et les moins peuplées. Ce constat peut être affiné par l'étude approfondie des données statistiques publiées par l'INSEE (voir « Populations légales des circonscriptions législatives pour les élections de 2024 »).

Naturellement, une révision périodique, qui accroîtrait la charge de travail de la commission prévue à l'article 25 de la Constitution, saisie à intervalles plus fréquents et réguliers, pourrait justifier que son existence et sa mission soient mieux identifiées et valorisées, et ses moyens de fonctionnement éventuellement adaptés.

7-Les projets de loi ordinaire et organique pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace (2018), prévoyaient une réduction du nombre de parlementaires (pour atteindre un nombre de 404 députés et 244 sénateurs) et l'introduction d'une dose de proportionnelle pour les élections législatives (61 députés élus au scrutin de liste national à la représentation proportionnelle).

- a. La commission prévue au dernier alinéa de l'article 25 de la Constitution avait-elle commencé à se saisir de ces projets de loi ?
- b. Pourriez-vous nous rappeler succinctement les enjeux juridiques d'une réforme électorale de cette nature ?

Les projets de loi organique (réduction du nombre des députés et sénateurs) et ordinaire (nouvelles modalités d'élection des députés) déposés le 23 mai 2018, ont été retirés par le Gouvernement le 28 août 2019, date du dépôt du projet de loi organique et du projet de loi pour un renouveau de la vie démocratique (étant entretemps intervenus la « crise des gilets jaunes » et le « Grand débat » qui en est résulté). Il s'agissait, notamment, en 2018, de réduire de 30% le nombre des parlementaires, et d'introduire une dose de proportionnelle à hauteur de 15% des sièges de députés. Ces proportions, dans les projets de 2019, ont été portées à respectivement 25% (1/4 des parlementaires en moins) et 20% (1/5 des députés restants élus à la proportionnelle).

A ma connaissance, la commission de l'article 25 n'avait pas été saisie de ces projets de loi. Concernant les enjeux juridiques de telles réformes, j'en soulignerai

trois principalement. En premier lieu, la réduction du nombre de parlementaires, quelles que soient par ailleurs ses finalités, se traduirait par un affaiblissement de la représentativité des parlementaires, devenus moins nombreux, et représentant donc chacun une fraction plus importante de la population. En deuxième lieu, une telle réforme aurait nécessité, compte-tenu de la disparition d'une partie des circonscriptions, liée à la fois à la réduction du nombre des parlementaires et à l'attribution d'une partie des sièges restants au scrutin proportionnel, un redécoupage complet des circonscriptions législatives. En troisième lieu, il en serait résulté, pour les députés, une différence de mode d'élection non sans incidence sur le statut, la représentativité, le rapport à l'électeur et au territoire d'élection, et la façon de concevoir et d'exercer le mandat (selon que le député sera élu au scrutin majoritaire dans une circonscription et par les électeurs qui en relèvent, ou au scrutin proportionnel de liste dans un cadre national) et, pour les Français, un système de double vote (les amenant, sur le modèle allemand, à utiliser deux bulletins, l'un pour choisir leur député en circonscription, et l'autre pour soutenir une liste à l'échelle nationale).

Ayant consacré des travaux à ces enjeux précis, et sans vouloir alourdir mon propos, je soulignerai la différence de points de vue, sur ces questions, entre le Sénat et l'Assemblée nationale, ainsi que la nécessaire prise en compte des spécificités de l'Outre-mer dans le cadre de telles réformes. Au Sénat, la conciliation entre « démocratie du nombre » et « démocratie des territoires » avait suscité des inquiétudes particulières, notamment concernant le rapport entre le nombre de députés et le nombre de sénateurs, ainsi que le maintien d'un sénateur par département, par collectivité territoriale à statut particulier, et par collectivité d'outre-mer. Sauf à remettre en cause le cadre départemental pour l'élection des sénateurs, dont l'intangibilité avait été débattue, il avait aussi été observé qu'il y aurait davantage de départements peu peuplés surreprésentés au Sénat⁸ avec des effets prévisibles, par exemple en matière de parité. Et la proportion des scrutins majoritaires (appliqués dans les départements élisant peu de sénateurs) aurait pu augmenter au détriment de la part de scrutin proportionnel (réservé aux « gros départements »⁹). On peut avoir également en tête les considérations tirées de l'applicabilité de la réforme électorale au Sénat, soumis à un renouvellement par moitié tous les trois ans, en cas de réduction du nombre des sénateurs, ainsi que les modalités d'élaboration d'une loi organique « relative au Sénat », au sens de l'article 46 de la Constitution.

⁸ Selon les estimations, une réduction de 25 % des membres du Sénat (soit 261 sénateurs), conduirait à l'augmentation du nombre de départements ou de collectivités d'outre-mer n'élisant qu'un seul sénateur (passant de 7 à une quarantaine).

⁹ Le seuil étant actuellement défini par référence à l'élection dans le département de trois sénateurs élus et plus, une soixantaine de départements et collectivités éliraient leurs sénateurs au scrutin majoritaire (contre 46 actuellement), ce qui affaiblirait la « dose » de proportionnelle appliquée pour l'élection des sénateurs.

Concernant l'Assemblée nationale, les enjeux sont un peu différents. Une fois réduit le nombre de députés, et déduits les sièges répartis à la proportionnelle, il ne resterait, ainsi, qu'une partie des sièges de députés (346 dans le cas du dernier projet en date de 2019), à attribuer au scrutin majoritaire dans le cadre des circonscriptions, lesquelles devraient d'abord être réparties entre départements ou collectivités d'outre-mer. Il faudrait ensuite, dans les départements ou collectivités élisant plus d'un député, redécouper ces 346 circonscriptions, dont la taille serait considérablement accrue. Il faudrait alors trancher la question, souvent débattue, du maintien de l'élection d'au moins un député et un sénateur par département et par collectivité régie par les articles 73 et 74 de la Constitution, mis à part le cas de la Nouvelle-Calédonie et des Français établis hors de France), sauf à considérer qu'il s'agit là d'une exigence constitutionnelle. Parmi les points de discussion, on peut encore mentionner le maintien du cadre départemental de délimitation des circonscriptions, le devenir de différentes prescriptions (sur lesquelles il sera revenu dans la réponse à la question suivante, relatives à la prise en compte de la délimitation des cantons et communes, et de la continuité territoriale), et la prise en considération d'enjeux liés à la « fourchette » de tolérance en matière d'écarts démographiques, au sort des territoires les moins peuplés, à la représentation des Français de l'étranger et de l'Outre-mer.

Précisément, pour finir, on soulignera que la France compte 539 circonscriptions en France métropolitaine, mais aussi 19 dans les cinq départements et régions d'Outre-Mer (DROM), 8 dans les collectivités d'Outre-Mer (COM) de Saint-Martin, Saint-Barthélemy, Saint-Pierre-et-Miquelon, la Nouvelle-Calédonie, la Polynésie française et Wallis-et-Futuna, et 11 pour les Français de l'étranger. Or une redistribution des sièges et un redécoupage des circonscriptions devront prendre en compte, dans les conditions prévues par le Législateur et le cadre fixé par la jurisprudence constitutionnelle, certaines particularités liées à la démographie (voir le débat sur les conséquences à tirer des écarts entre l'importance de la population et le faible nombre d'électeurs inscrits) mais aussi à l'insularité, l'isolement, la discontinuité géographique de certains territoires. Le traitement différencié réservé aux territoires de Saint-Pierre et Miquelon, de Saint-Martin et Saint-Barthélemy, permet d'illustrer ces problématiques.

8-Dans la perspective du dépôt possible par le Gouvernement d'un projet de loi mettant en place une représentation proportionnelle des députés lors des élections législatives, pourriez-vous nous rappeler les principes que le Législateur doit suivre dans ce domaine ? Quelles sont, par ailleurs, les limites qui s'imposent à lui, en application de la jurisprudence du Conseil constitutionnel ? Certains éléments de cette jurisprudence pourraient-ils être amenés à évoluer, selon vous ?

Dans le cas du dépôt par le gouvernement d'un projet de loi instaurant une représentation proportionnelle pour l'élection des députés, il y a lieu de distinguer

plusieurs situations, selon que le choix du gouvernement se porte sur une représentation proportionnelle intégrale ou sur un scrutin mixte ; selon l'ampleur de la « dose » de proportionnelle retenue ; selon le seuil requis de voix exprimées pour participer à l'attribution des sièges ; selon le cadre, national, régional ou départemental retenu ; selon le nombre de tours de scrutin à prévoir, selon la méthode retenue pour l'attribution des sièges (méthode du quotient, plus forte moyenne, plus fort reste ; méthode des diviseurs, d'Hondt ou de Sainte-Laguë..). En 1986, c'est une représentation proportionnelle intégrale dans le cadre départemental qui avait été appliquée. Si ce type d'option était à nouveau retenu, cela impliquerait l'application du mode de scrutin proportionnel à un tour à tout le territoire, sans prime majoritaire. Le cadre pourrait être départemental et le seuil fixé à 5%. Dans ce cas, il n'y aurait plus de circonscriptions et donc pas de redécoupage à prévoir. Le rôle de la commission prévue à l'article 25 serait alors de rendre un avis sur la répartition par département des sièges de députés. Le Législateur devrait, quant à lui, quelle que soit l'option retenue, veiller à respecter le principe d'égalité devant le suffrage, garanti par les articles 1, 3 et 24 de la Constitution, ainsi que par l'article 6 DDHC.

Le cadre jurisprudentiel, en la matière, découle d'une série de décisions du Conseil constitutionnel¹⁰. Celui-ci veille à ce que l'Assemblée nationale, désignée au suffrage universel direct, soit « élue sur des bases essentiellement démographiques selon une répartition des sièges de députés et une délimitation des circonscriptions législatives respectant au mieux l'égalité devant le suffrage ; que, 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 »¹¹. La méthode de répartition des sièges entre départements a été soumise au Conseil, celle « par tranche » permettant de concilier la règle de calcul reposant sur des critères exclusivement démographiques avec une « approche tenant également compte de la réalité historique et humaine », par comparaison avec d'autres méthodes possibles, respectant plus strictement la logique proportionnelle. Le Conseil s'en tient alors à un contrôle restreint, en constatant que le Législateur, dans le choix et l'application de cette méthode, n'a tenu compte « d'impératifs d'intérêt général le conduisant à s'écarter du critère démographique que de manière limitée », et n'a donc pas méconnu les exigences constitutionnelles¹².

Les exigences constitutionnelles pèseraient plus lourdement sur le Législateur dans le cas d'un scrutin mixte, associant le scrutin majoritaire à une dose de proportionnelle, car alors l'existence de circonscriptions serait préservée, et leur redécoupage à prévoir. Dans un tel cas, la commission aurait aussi à se prononcer sur l'ensemble du processus de redécoupage et ses résultats. Le Législateur serait alors tenu de s'inscrire dans le cadre fixé par la jurisprudence constitutionnelle.

¹⁰Décisions n° 85-196 DC du 8 août 1985, n° 86-208 DC des 1^{er} et 2 juillet 1986, n° 86-218 DC du 18 novembre 1986, n° 2008-573 DC du 8 janvier 2009 et n°2010-602 DC du 18 février 2010.

¹¹ Décision n° 2008-573 DC du 8 janvier 2009 et n°2010-602 DC du 18 février 2010.

¹² Décision n°2010-602 DC du 18 février 2010.

Il en ressort que le redécoupage doit respecter le principe d'égalité devant le suffrage et qu'il doit être opéré sur des bases essentiellement démographiques, les seules exceptions ne pouvant résulter d'impératifs d'intérêt général. Le Législateur ne peut recourir à ces exceptions, susceptibles d'atténuer la portée de cette règle fondamentale, « que dans une mesure limitée ». Ont pu être admis des motifs d'intérêt général avancés par le Législateur pour tenir compte de considérations géographiques (continuité territoriale des circonscriptions, délimitations naturelles liée à la topographie des territoires) ou administratives (respect de l'unité des plus petits cantons et communes). Et le Conseil constitutionnel est vigilant quant au risque que leur cumul ou leurs conditions d'application puissent aboutir à des délimitations arbitraires de circonscriptions ou à créer des situations où le principe d'égalité serait méconnu. L'écart maximal de population entre les circonscriptions est de toute façon limité, la disproportion étant évaluée par référence à un écart maximum (actuellement établi à 20 %) par rapport à la population moyenne des circonscriptions du département, de la collectivité d'outre-mer régie par l'article 74 de la Constitution ou de la Nouvelle-Calédonie. Ces dérogations à la règle de l'égalité démographique doivent être « réservées à des cas exceptionnels et dûment justifiés ; 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 ; leur mise en œuvre devra être strictement proportionnée au but poursuivi » sous peine de non conformité à la Constitution¹³. Le Conseil a eu l'occasion aussi d'indiquer « qu'aucun impératif d'intérêt général n'impose que toute collectivité d'outre-mer constitue au moins une circonscription électorale » et « qu'il ne peut en aller autrement, si la population de cette collectivité est très faible, qu'en raison de son particulier éloignement d'un département ou d'une collectivité d'outre-mer »¹⁴.

La jurisprudence constitutionnelle peut évoluer, comme elle l'a fait par le passé, par exemple lors de l'abandon, dans la décision 2008-573 DC de la règle visant à assurer la représentation de chaque département par au moins deux députés¹⁵.

Enfin, puisque la commission de l'article 25 exerce également sa compétence à l'égard de réformes éventuelles relatives à l'élection des sénateurs, on peut rappeler que les principes jurisprudentiels relatifs à l'égalité devant le suffrage sont également applicables au Sénat. Comme l'a souligné le Conseil d'Etat, « bien que le Sénat assure la représentation des collectivités territoriales en application de l'article 24 de la Constitution, le Conseil constitutionnel exige qu'il soit, lui aussi, élu sur des bases essentiellement démographiques, même si cette exigence est moins élevée qu'elle ne l'est pour l'Assemblée nationale », ce qui

¹³ Décision n° 2008-573 DC du 8 janvier 2009

¹⁴ Décision n° 2008-573 DC du 8 janvier 2009

¹⁵ Eu égard à d'importantes modifications des circonstances de droit et de fait, « le maintien d'un minimum de deux députés pour chaque département n'est plus justifié par un impératif d'intérêt général susceptible d'atténuer la portée de la règle fondamentale selon laquelle l'Assemblée nationale doit être élue sur des bases essentiellement démographiques ».

doit être pris en compte lors de la répartition des sénateurs entre départements et collectivités¹⁶.

- 9- Quelle serait, selon vous, l'option la plus aisée à retenir pour élire les députés à la représentation proportionnelle, si on se place du seul point de vue du redécoupage des circonscriptions électorales ? Quelles sont, à cet égard, les différentes options envisageables ?

Il s'agit d'un choix en opportunité qui ne relève que du Législateur, et sur lequel la commission prévue à l'article 25 de la Constitution n'a pas de compétence. Plusieurs options sont techniquement envisageables, parmi lesquelles la proportionnelle intégrale, option dans laquelle les circonscriptions législatives ne sont plus le cadre d'élection des députés, ce qui rend leur redécoupage inutile. Il resterait dans ce cas éventuellement à réorganiser la répartition des députés entre départements, ou à l'organiser entre régions, et entre collectivités d'Outre-mer et à statut spécial, sauf dans le cas, envisageable également, où serait retenu un cadre national pour l'élection. Mais d'autres options, évoquées précédemment, aboutissant par exemple à un scrutin mixte, sont envisageables techniquement, chaque option présentant ses avantages et inconvénients.

¹⁶ Conseil d'Etat, Assemblée générale, Section de l'intérieur, avis n° 397909 et 397910 du 20 juin 2019.