



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 M. Bernard STIRN, en vue de sa nomination, sur proposition du Président de la République, aux fonctions de président 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 président 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 ?

Instituée par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 et organisée par la loi du 14 janvier 2009, la commission indépendante prévue par l'article 25 de la Constitution a eu une importante activité après sa création, en particulier au travers des avis qu'elle a rendus les 23 et 30 juin 2009 sur le nouveau découpage des circonscriptions des députés. Elle s'est ensuite effacée, des mandats sont venus à expiration et des membres ont démissionné sans que de nouveaux membres soient désignés, la commission ne s'est pas réunie depuis 2017.

Il est important que cette commission, qui est la seule commission administrative mentionnée par la Constitution, exerce les responsabilités qui lui sont confiées par celle-ci. Aussi n'ai-je pas hésité à donner une réponse positive lorsque la Secrétaire générale du gouvernement m'a fait part de l'intention du Président de la République de me proposer d'en exercer la présidence.

En matière électorale, l'expérience que j'ai pu acquérir vient de mes fonctions au Conseil d'Etat ainsi que de mes enseignements et publications.

Entré au Conseil d'Etat comme auditeur, à la sortie de l'Ecole nationale d'administration en 1976, j'y ai poursuivi l'essentiel de ma carrière jusqu'à ma limite d'âge en 2020. J'ai notamment occupé les fonctions de commissaire du gouvernement (aujourd'hui rapporteur public) entre 1980 et 1991 et j'ai présidé la section du contentieux de 2006 à 2018. J'ai donc eu à examiner de nombreuses affaires de contentieux électoral : le Conseil d'Etat se prononce en appel des jugements des tribunaux administratifs sur les élections municipales et départementales, il est compétent en premier et dernier ressort pour les élections

régionales et les élections au Parlement européen. S'agissant plus particulièrement du découpage, je présidais la section du contentieux lorsque les décrets de février et mars 2014 délimitant les nouveaux cantons ont fait l'objet de très nombreuses requêtes, qui ont toutes été jugées avant la fin de l'année 2014.

Parallèlement à mes activités au Conseil d'Etat, j'ai constamment assuré des enseignements, en particulier à Sciences Po, dans le domaine du droit public et des libertés publiques. Les questions électorales sont présentes notamment dans deux de mes ouvrages liés à ces enseignements, *Les sources constitutionnelles du droit administratif* (1ère édition en 1989, 11ème en 2022) et *Les libertés en questions* (1ère édition en 1996, 14ème à paraître fin juin 2025).

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

La Constitution affirme elle-même l'indépendance de la commission. Issu de la loi du 13 janvier 2009, l'article L. 567-3 du code électoral dispose que les fonctions de membre de la commission sont incompatibles avec l'exercice de tout mandat électif régi par ce code et que les membres de la commission ne reçoivent d'instruction d'aucune autorité. Au-delà même de ces dispositions, il incombe aux membres de la commission d'observer une stricte neutralité politique et d'exercer leurs fonctions avec indépendance et impartialité.

Je n'ai pas et je n'ai d'ailleurs jamais eu d'engagement qui serait incompatible avec ces exigences. Mes responsabilités actuelles de secrétaire perpétuel de l'Académie des sciences morales et politiques et de vice-président de la Commission supérieure de codification ne soulèvent pas de difficulté à cet égard.

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 ?

Comme la commission n'a plus d'activité depuis plusieurs années, cette importante question des moyens de travail me paraît être la première à examiner lorsqu'elle sera reconstituée.

S'agissant d'une commission prévue par la Constitution, il appartient au Secrétariat général du gouvernement d'assurer les moyens de son fonctionnement, notamment en termes de locaux et de secrétariat. L'article L. 567-4 du code électoral précise que 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. Il ajoute qu'elle peut entendre ou consulter toute personne ayant une compétence utile à ses travaux et qu'elle fait appel, pour l'exercice de ses fonctions, aux services compétents de l'Etat.

Un cadre est ainsi défini qui ouvre des perspectives satisfaisantes. Il appartiendra à la commission de définir les conditions de sa mise en œuvre et de veiller, avec l'appui du Secrétariat général du gouvernement, à la bonne organisation de ses travaux. Des contacts seront à prendre avec les administrations directement concernées, au premier rang desquels figurent le ministère de l'intérieur et l'INSEE.

Le délai de deux mois qui est imparti à la commission pour donner son avis ne paraît pas déraisonnable. Il a d'ailleurs été respecté en 2009 alors que l'ensemble des circonscriptions des députés était à examiner.

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 telle, 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 ?

Je ne peux pas aujourd'hui me prononcer au nom de la commission mais il me paraît à titre personnel certain qu'elle est naturellement appelée à avoir des liens avec le Parlement. Deux de ses membres sont désignés par les présidents de l'Assemblée Nationale et du Sénat. Des auditions de son président et de ses membres par les assemblées sont à mon sens tout à fait envisageables et même sans doute souhaitables.

La commission n'a pas encore été saisie de propositions de loi mais elle peut l'être : cela est expressément indiqué à l'article 25 de la Constitution. Il lui appartiendrait alors de définir les modalités d'examen d'un tel texte, en adaptant au besoin la méthode suivie pour les projets de loi. C'est au demeurant ainsi qu'a procédé le Conseil d'Etat lorsque la possibilité lui a été donnée d'être saisi de propositions de loi.

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 ?

L'inactivité de la commission dans les dernières années explique sans doute cette absence de site internet. A l'occasion de la reprise de ses travaux, cette question

devra être posée. Personnellement la création d'un tel site me paraît à recommander.

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 ?

Les règles qui déterminent le rythme des révisions des circonscriptions électorales ne relèvent pas de la commission mais doivent être fixées par la loi. Il appartient en conséquence au seul Parlement de prévoir, s'il l'estime utile, une périodicité de la révision des listes électorales. Il peut être noté que de telles règles existent dans d'autres pays européens : le découpage des circonscriptions pour l'élection des députés doit être révisé tous les quatre ans en Allemagne, tous les huit ans au Royaume-Uni.

La commission doit veiller pour sa part à jouer tout son rôle mais pas plus que son rôle. Elle examine des projets qui lui sont transmis par le gouvernement et, le cas échéant, des propositions venant du Parlement. Elle n'a pas un pouvoir d'initiative.

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

A ma connaissance, la commission n'a pas commencé à travailler sur ces projets, déposés au cours d'une période où elle ne se réunissait plus et qui n'entrent au surplus pas dans le champ des textes relevant de sa compétence. Les enjeux d'une telle réforme sont de nature politique. Au regard du droit, le Parlement dispose d'une très large liberté d'appréciation tant pour fixer le nombre de députés et de sénateurs à l'intérieur du plafond prescrit par l'article 24 de la Constitution (577 députés, 348 sénateurs) que pour déterminer le mode de scrutin.

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 ?

Le Parlement est seul compétent pour fixer les règles électorales et sa marge de choix est étendue. C'est ainsi qu'il a pu adopter le scrutin proportionnel pour l'élection des députés en 1985 puis revenir au scrutin majoritaire en 1986. Les exigences fondamentales sont celles qu'énonce l'article 3 de la Constitution, selon lequel le suffrage « est toujours universel, égal et secret ».

En ce qui concerne la répartition des sièges et le découpage des circonscriptions, les jurisprudences concordantes du Conseil constitutionnel et du Conseil d'Etat tracent un cadre clair. Un découpage électoral ne doit procéder d'aucun arbitraire mais doit reposer sur des bases essentiellement démographiques résultant d'un recensement récent. Les limites cantonales doivent en principe être respectées. D'autres impératifs d'intérêt général peuvent être pris en compte, dans une mesure limitée. Ils tiennent en particulier à des traditions historiques, des réalités géographiques et des solidarités économiques. Rien ne conduit à envisager des évolutions de ces principes, qui sont constants depuis les décisions du Conseil constitutionnel du 8 août 1985 et des 1er et 2 juillet 1986.

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 existe de nombreuses variantes du scrutin proportionnel. Elles tiennent au cadre géographique retenu, aux modalités de calcul, aux règles éventuellement destinées à conforter une majorité. Les réformes successives qu'ont connues en particulier les modes de scrutin adoptés pour les élections au Parlement européen, pour les élections régionales et pour les élections municipales illustrent l'éventail des possibilités. Les questions soulevées sur ces points sont en réalité distinctes du découpage et me paraissent plutôt relever de la sphère politique dans laquelle il ne m'appartient pas d'entrer.