

**Commentaire de la décision n° 2004-495 DC du 18 mai 2004**

Résolution actualisant le Règlement du Sénat

Le 11 mai 2004, dans le cadre de la séance réservée par l'article 48 (alinéa 3) de la Constitution aux initiatives parlementaires, le Sénat a procédé à une nouvelle modification de son règlement.

La résolution procède à une réforme limitée. Pour l'essentiel, elle se borne à tirer les conséquences de réformes constitutionnelles ou législatives intervenues récemment : loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances ; articles 72-4 et 73 de la Constitution issus de la révision du 28 mars 2003 ; loi organique n° 2003-696 du 30 juillet 2003 portant réforme de la durée du mandat et de l'âge d'éligibilité des sénateurs ainsi que de la composition du Sénat, sur laquelle le Conseil s'est prononcé en juillet 2003 [*Décision n° 2003-476 DC du 24 juillet 2003. Voir également la décision n° 2003-475 DC du même jour, sur la loi ordinaire relative au Sénat. Voir enfin la loi n° 2004-404 du 10 mai 2004 actualisant le tableau de répartition des sièges de sénateurs et certaines modalités de l'organisation de leur élection (JO du 11 mai 2004, p. 8296)*].

1) Le titre Ier (articles 1 et 2) regroupe des dispositions relatives à l'association du Sénat au processus d'évolution statutaire des collectivités territoriales situées outre-mer.

L'examen de ces articles donne au Conseil constitutionnel l'occasion de préciser la portée de l'article 72-4 et du dernier alinéa de l'article 73 de la Constitution, dans leur nouvelle rédaction.

Aux termes de l'article 72-4 de la Constitution :

*« Aucun changement, pour tout ou partie de l'une des collectivités mentionnées au deuxième alinéa de l'article 72-3, de l'un vers l'autre des régimes prévus par les articles 73 et 74, ne peut intervenir sans que le consentement des électeurs de la collectivité ou de la partie de collectivité intéressée ait été préalablement recueilli dans les conditions prévues à l'alinéa suivant. Ce changement de régime est décidé par une loi organique.*

*Le Président de la République, sur proposition du Gouvernement pendant la durée des sessions ou sur proposition conjointe des deux assemblées, publiées au Journal officiel, peut décider de consulter les électeurs d'une collectivité territoriale située outre-mer sur une question relative à son organisation, à ses compétences ou à son régime législatif. Lorsque la consultation porte sur un changement prévu à l'alinéa précédent et est organisée sur proposition du Gouvernement, celui-ci fait, devant chaque assemblée, une déclaration qui est suivie d'un débat ».*

Pour sa part, le dernier alinéa de l'article 73 de la Constitution dispose désormais :

*« La création par la loi d'une collectivité se substituant à un département et une région d'outre-mer ou l'institution d'une assemblée délibérante unique pour ces deux collectivités ne peut intervenir sans qu'ait été recueilli, selon les formes prévues au second alinéa de l'article 72-4, le consentement des électeurs inscrits dans le ressort de ces collectivités ».*

L'article 1<sup>er</sup> de la résolution a trait aux consultations trouvant leur source dans une initiative gouvernementale. Il insère, après l'alinéa 2 *bis* de l'article 39 du règlement du Sénat, un alinéa 2 *ter* ainsi rédigé :

*« Lorsque le Président de la République, sur proposition du Gouvernement, a décidé de consulter les électeurs d'une collectivité territoriale située outre-mer sur un changement de régime institutionnel prévu au premier alinéa de l'article 72-4 ou au dernier alinéa de l'article 73 de la Constitution, la déclaration du Gouvernement fait l'objet d'un débat ».*

Quant à lui, l'article 2 de la résolution insère dans le règlement du Sénat un nouvel article 69 *bis*, placé immédiatement après les dispositions qui ont trait aux propositions de référendum d'origine sénatoriale formées sur le fondement de l'article 11 de la Constitution.

Il détermine la procédure applicable aux motions tendant à organiser une consultation des populations locales sur leur devenir statutaire.

La décision n° 2004-495 DC déclare ces deux articles conformes à la Constitution, en apportant deux précisions quant à la portée des articles 72-4 et 73, dont l'une fait l'objet d'une réserve d'interprétation :

- S'agissant de la déclaration gouvernementale et du débat qui lui fait suite devant le Parlement, il est jugé que ceux-ci doivent intervenir non seulement lorsque le changement statutaire envisagé relève du premier alinéa de l'article 72-4 (passage du régime de l'article 73 à celui de l'article 74 et réciproquement), mais encore lorsque ce changement relève du dernier alinéa de l'article 73 (création d'une collectivité se substituant à un département et à une région d'outre-mer ; institution d'une assemblée délibérante unique pour ces deux collectivités). En effet, le dernier alinéa de l'article 73 renvoie aux *« formes prévues au second alinéa de l'article 72-4 »* et donc aussi à la formalité mentionnée par la seconde phrase de cet alinéa. En mentionnant, outre le premier alinéa de l'article 72-4, le dernier alinéa de l'article 73, la résolution a donc fait une juste application des prescriptions constitutionnelles.

- S'agissant de l'initiative parlementaire en matière de consultation des populations d'outre-mer sur leur devenir statutaire, le Conseil constitutionnel précise par une réserve d'interprétation qu'elle est notamment possible pour les changements relevant du dernier alinéa de l'article 73 de la Constitution. Cette réserve tient compte de la généralité des termes de la première phrase du second alinéa de l'article 72-4.

2) l'article 3 tire les conséquences, sur la composition des commissions permanentes, de l'augmentation du nombre de sénateurs résultant de la loi organique n° 2003-696 du 30 juillet 2003.

Celle-ci a prévu une augmentation progressive, jusqu'en 2010, du nombre de sénateurs, pour accompagner une nouvelle répartition géographique des sièges tenant compte des évolutions démographiques.

Cette augmentation se fera au rythme suivant :

- 322 sièges aujourd'hui [*Dont le siège de l'ancien territoire des Afars et des Issas, inoccupé depuis 1980 et qui est supprimé à l'occasion de la réforme.*] ;
- 331 sièges au 1<sup>er</sup> octobre 2004 ;
- 341 sièges au 1<sup>er</sup> octobre 2007 ;
- 346 sièges au 1<sup>er</sup> octobre 2010.

La solution retenue consiste à répartir dès aujourd'hui entre les six commissions permanentes, selon les modalités présentées ci-après, les 24 sièges supplémentaires que le Sénat comptera en 2010 :

- les effectifs de la commission des affaires économiques ne sont pas modifiés : il s'agit, il est vrai, de la commission la plus pourvue ;
- les autres commissions obtiennent cinq sièges supplémentaires, à l'exception de la commission des Lois qui n'en obtient que quatre et qui deviendra, de ce fait, à égalité avec la commission des Finances, la plus petite des commissions.

En raison du caractère progressif de l'augmentation du nombre de sénateurs, des dispositions transitoires sont inscrites au 2 du nouvel article 7 : pour chaque commission (à l'exception de la commission des affaires économiques), un nombre de sièges provisoire est prévu à partir d'octobre 2004, puis à partir d'octobre 2007. Le régime définitif ne s'appliquera donc qu'à compter d'octobre 2010.

Ces modalités n'appellent aucune remarque de constitutionnalité (dans le même sens : n° 83-158 DC du 19 juillet 1983, Rec. p. 19).

3) Les articles 4 et 5 de la résolution complètent le règlement du Sénat pour prendre en compte la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances.

L'article 4 ajoute à l'article 16 du règlement du Sénat un alinéa 3 bis, aux termes duquel : « *Les projets de loi de finances sont envoyés de droit à la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation* ».

Cette règle spéciale, qui déroge au mode normal de répartition des compétences entre commissions spéciales et permanentes fixé à l'article 43 de la Constitution, transcrit dans le règlement du Sénat le premier alinéa de l'article 39 de la loi du 1<sup>er</sup> août 2001, qui se serait en toute hypothèse appliqué de plein droit à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2005 (loi de finances pour 2006). Celui-ci dispose, en effet, que : « *Le projet de loi de finances de l'année... est déposé et distribué au plus tard le premier mardi d'octobre de l'année qui précède celle de l'exécution du budget. Il est immédiatement renvoyé à l'examen de la commission chargée des finances* ».

L'article 5 de la résolution est lié, pour sa part, à l'article 57 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 (en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2002), aux termes duquel : « *Les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances suivent et contrôlent l'exécution des*

*lois de finances et procèdent à l'évaluation de toute question relative aux finances publiques... ».*

Sur ce fondement, la résolution modifie le deuxième alinéa de l'article 22 du règlement du Sénat, qui définit les missions de la commission des Finances. Sont repris les termes mêmes de l'article 57 de la LOLF, qui consacrent la triple mission de suivi, de contrôle et d'évaluation assignée à cette commission. Là encore, le Conseil constitutionnel a par avance admis, par sa décision du 25 juillet 2001, la modification du règlement.

4) L'article 6 de la résolution a trait au pluralisme et à la représentation des groupes au sein des commissions permanentes.

Il modifie l'article 13 du règlement du Sénat de manière à faire correspondre le nombre des secrétaires à l'effectif de la commission (un par fraction de dix membres). Il prévoit également que ce nombre, ainsi que celui des vice-présidents, peut être augmenté pour tenir compte de "l'obligation de représentation de tous les groupes politiques".

Cet ajustement, favorable au pluralisme, ne soulève aucune difficulté constitutionnelle.

5) Le titre V, qui regroupe les deux derniers articles (7 et 8) de la résolution, met en oeuvre deux mesures destinées, selon les termes de l'exposé des motifs de la proposition de résolution, à « *tenir compte des enseignements de la pratique* ».

a) L'article 7 complète les articles 15 et 20 du règlement du Sénat, relatifs à la présence des sénateurs aux réunions des commissions permanentes.

Insérant un nouvel alinéa 2 *bis* à l'article 15 du règlement, la résolution tend à élargir les circonstances pouvant justifier une dispense de présence et une possibilité de suppléance.

Un commissaire peut déléguer son droit de vote à un autre membre de la commission s'il se trouve dans l'un des six cas prévus à cet effet par l'ordonnance organique n° 58-1066 du 7 novembre 1958 prise pour l'application de l'article 27 de la Constitution (relatif au vote personnel): maladie ou événement familial grave ; mission temporaire confiée par le Gouvernement ; service militaire accompli en temps de paix ou temps de guerre ; participation aux travaux des assemblées internationales ; absence de métropole en cas de session extraordinaire ; cas de force majeure.

L'article 7 de la résolution prévoit deux cas de dispense aux réunions d'une commission permanente :

- lorsqu'un sénateur appartient à une assemblée internationale (Conseil de l'Europe, assemblée de l'Atlantique Nord, etc.), obligation qui peut requérir des absences prolongées ;
- lorsqu'un sénateur est membre d'une commission spéciale et peut être tenu à ce titre à des auditions ou à certains déplacements.

Dans ces deux hypothèses, le sénateur pourra se faire suppléer par un autre membre de la commission permanente à laquelle il appartient.

Toutefois, comme le précise le rapport du Sénat lui-même, cette suppléance n'aura pas d'incidence sur les délégations de vote, qui ne sont possibles que sur le fondement de la loi organique du 7 novembre 1958. Or, si celle-ci permet une délégation de signature au titre de la participation d'un sénateur aux travaux des assemblées internationales, elle est en revanche muette sur la participation d'un sénateur aux travaux d'une commission spéciale.

La réserve de l'article 27 de la Constitution, rappelée par plusieurs précédents (n° 69-37 DC du 20 novembre 1969, cons. 8, Rec. p. 15 ; n° 94-338 DC du 10 mars 1994, cons. 6, Rec. p. 71), indique implicitement qu'en pareil cas suppléance n'implique pas délégation de vote.

b) Enfin, l'article 8 de la résolution modifie l'article 20 du règlement pour fixer les modalités de convocation des commissions permanentes en dehors des sessions (dans la semaine qui précède la réunion, sauf urgence). Cet article n'appelle pas de remarque particulière. Aucune règle ni aucun principe de valeur constitutionnelle n'interdit aux commissions permanentes de siéger au cours de l'intersession.