

LE SÉNAT :  
UNE ASSEMBLÉE  
DE BONS LÉGISISTES ?

65

« Au Parlement, nul ne peut avoir raison seul<sup>1</sup> » ; « La vue est une, mais on voit mieux avec deux yeux<sup>2</sup> » ; « Le temps de la réflexion, c'est le Sénat<sup>3</sup> » ; « Les meilleures lois sont celles coproduites par l'Assemblée nationale et le Sénat<sup>4</sup> » ; « Nous allons confirmer le Sénat dans son rôle de représentant et de défenseur des libertés publiques, des libertés individuelles, des libertés locales<sup>5</sup> » ; le travail en commission « est un élément de la culture institutionnelle du Sénat<sup>6</sup> » ; « Le Sénat a réaffirmé sa plus-value législative, d'autant que 65 % des amendements votés au Sénat se retrouvent dans la loi<sup>7</sup> »...

Les vertus cumulées du Sénat et du bicamérisme sont souvent affirmées, et généralement admises, sans que l'on cherche véritablement à vérifier la réalité et à mesurer la portée de l'apport sénatorial à la qualité des lois produites. Le sujet, il est vrai, est triplement délicat. Il l'est, en premier lieu, parce que, en matière législative, la recherche en paternité des

---

1. Jean-Pierre Bel, président du Sénat, colloque « Le bicamérisme à la française : un enjeu pour la démocratie », Sénat, 17 avril 2014.

2. Joseph Barthélemy, « Les résistances du Sénat », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 1913, p. 371.

3. Georges Clemenceau, sénateur entre 1902 et 1920, cité par Jean-Noël Jeanneney, colloque « Le Sénat de la V<sup>e</sup> République », Sénat, 3 juin 2009.

4. Robert Badinter, cité par Jean-Marie Le Guen, Sénat, débats, compte rendu analytique officiel du 18 novembre 2015.

5. Jean-Pierre Bel, président du Sénat, allocution du 11 octobre 2011.

6. Alain Delcamp, « L'importance du travail en commission au Sénat », in *Mélanges Patrice Gélard*, Paris, LGDJ, 1999, p. 176.

7. Gérard Larcher, président du Sénat, conférence de presse du 3 septembre 2015.

idées, des dispositions législatives, des amendements, est un exercice aussi difficile qu'ingrat. Cela implique une lecture attentive de comptes rendus de débats qui, si détaillés soient-ils, ne rendent pas toujours compte des emprunts, inspirations, tractations et autres réappropriations fréquentes entre les différents acteurs du débat législatif, tout au long de la délibération parlementaire. Le sujet est sensible, en deuxième lieu, parce que, du côté de la Haute Assemblée, faire reconnaître la valeur ajoutée du travail législatif sénatorial est une exigence existentielle face aux critiques récurrentes à l'égard du Sénat et à « la menace permanente d'un chambardement constitutionnel qui annihilerait son existence, gommerait sa différence ou altérerait son essence<sup>8</sup> ». Ce qui explique, d'ailleurs, que les références bibliographiques sur le sujet soient souvent d'origine sénatoriale. En troisième lieu, le sujet est ardu car apprécier les qualités de législateur d'une assemblée implique une démarche épistémologique rigoureuse et ambitieuse, permettant de définir les fondements, méthodes et critères d'une telle étude, et de l'encadrer dans une temporalité précise. En particulier, il convient d'établir ce que l'on entend par « bon législateur », « bonne loi », voire « bon légiste », par référence aux études nombreuses menées sur le sujet.

Rappelons seulement que, dès le xiv<sup>e</sup> siècle, les légistes, ces spécialistes, experts et techniciens de la loi, étaient chargés de la connaître, de la comprendre et de l'expliquer, améliorant ainsi sa clarté et son intelligibilité. Parmi les standards de la bonne législation figurent aujourd'hui la clarté, la précision, la cohérence, l'intelligibilité du texte, mais aussi sa simplicité, son accessibilité, sa prévisibilité et même sa normativité. S'y ajoutent la conformité de la loi aux textes de valeur supérieure, sa proportionnalité, son efficacité, et même sa légitimité, accrue lorsque la loi n'est pas seulement issue d'une décision majoritaire mais d'une délibération consensuelle.

Sous cet angle, l'apport déterminant du Sénat au corpus législatif et à sa qualité n'est-il qu'un argument volontariste au service de la justification du bicamérisme à la française ou l'expression d'une réalité objectivement appréciable ? Dans l'espace ici imparti, on se bornera à proposer quelques pistes de réflexion en retenant pour « indicateurs de performance » du bon légiste sa contribution effective à l'élaboration de la loi et à l'amélioration de sa qualité, sur le plan formel et matériel.

---

8. Christian Poncelet, *Journal officiel*, Sénat, séance du 16 octobre 2001, débats, p. 4051.

DU DISCOURS AUX ACTES : UN VOLONTARISME  
DU SÉNAT ACCOMPAGNÉ D'INITIATIVES CONCRÈTES

« On légifère trop. Les lois sont nombreuses, elles sont mal préparées, alourdies par des dispositions cavalières ou de nature réglementaire. L'excès de normes étouffe notre pays. Chacun doit prendre ses responsabilités pour faire mieux et sans délai<sup>9</sup>. » Si, à la rentrée 2015, le président du Sénat reprend à son tour cette vieille antienne, c'est pour annoncer qu'il entend, précisément, prendre ses responsabilités. D'abord en réactivant l'article 41 de la Constitution, qui lui permet, depuis la révision constitutionnelle, de déclarer irrecevables les amendements relevant du domaine réglementaire. Depuis octobre 2015, le président du Sénat s'est fait le gardien de la frontière entre loi et règlement, rôle que n'a jamais vraiment joué le gouvernement et que n'exerce pas (encore ?) le président de l'Assemblée nationale. Il revient en effet aux présidents des commissions de lui soumettre la liste des amendements suspects, à charge pour le président du Sénat – le cas échéant après avis du président de la commission des lois – d'invoquer l'irrecevabilité. Ainsi, entre le 1<sup>er</sup> octobre 2015 et le 1<sup>er</sup> juin 2016, première session-test, sur 6 135 amendements contrôlés, 77 ont été jugés suspects et 73 déclarés finalement irrecevables, soit 1,2 % des amendements diffusés (taux qui s'élève à 3,5 % concernant, pour comparaison, l'application de l'article 40 de la Constitution).

67

Cette initiative n'est pas isolée, si l'on considère les autres chantiers engagés au service du « mieux légiférer » depuis plusieurs années, concrétisés notamment par la réforme du règlement du Sénat du 13 mai 2015 : maîtrise du temps de parole, obligation de présence des sénateurs aux séances, recours au vote solennel, développement de nouveaux modes de délibération destinés à limiter la redondance des travaux des commissions et de l'assemblée plénière... En effet, après s'être confronté au Conseil constitutionnel dès le début des années 1990, en tentant d'instaurer des procédures de vote sans débat et avec débat restreint jugées non respectueuses de l'effectivité du droit d'amendement<sup>10</sup>, le Sénat reprend l'initiative en 2015, en modifiant son règlement pour bénéficier des potentialités ouvertes par la révision constitutionnelle de 2008 (art. 44 C) et l'article 16 de la loi organique du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution. Le nouvel article 47 *ter* du règlement permet, à titre expérimental, jusqu'au 30 septembre 2017, de réserver l'exercice

9. Gérard Larcher, conférence de presse citée.

10. Décision 90-278 DC du 7 novembre 1990.

du droit d'amendement aux travaux en commission, le débat en séance plénière se recentrant sur les explications de vote et le vote sur l'ensemble du texte. Cette « procédure d'examen en commission » a été cette fois validée, bien que sous réserve, par le Conseil constitutionnel<sup>11</sup>.

68 C'est aussi la conférence des présidents du Sénat qui, en juin 2014, a pour la première fois retiré un projet de loi de l'ordre du jour pour cause d'insuffisance de l'étude d'impact annexée, jugée non conforme aux dispositions de la loi organique 2009-403, notamment parce qu'elle ne prévoyait pas les conséquences sur les effectifs de la fonction publique territoriale du projet de loi n° 635 relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales, et modifiant le calendrier électoral (loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015). Le Premier ministre avait saisi le Conseil constitutionnel qui, en juillet 2014, s'était borné à constater que les obligations légales du gouvernement étaient remplies au vu des éléments mentionnés, sans se pencher plus avant sur la qualité de l'étude d'impact<sup>12</sup>.

Et c'est encore au Sénat que, concernant d'ailleurs le même projet de loi (ce qui peut laisser penser que l'objectif de promotion de la qualité des lois n'est pas exclusif de considérations politiques !), la conférence des présidents a tenté de s'opposer à l'engagement de la procédure accélérée décidé par le gouvernement, afin de disposer du temps nécessaire à un examen parlementaire serein. On sait que l'engagement de la procédure accélérée se traduit par le gel des dispositions de l'article 42 garantissant aux commissions un délai minimal d'examen. En l'occurrence, le projet de loi n° 635 avait été présenté en conseil des ministres le 18 juin 2014 et déposé au Sénat l'après-midi même, pour un examen en séance publique à partir du 1<sup>er</sup> juillet. Faute de soutien à l'Assemblée nationale, dont l'initiative conjointe est, on le sait, requise par l'article 45 de la Constitution pour pouvoir mettre le veto, cette initiative a échoué. Finalement, la commission sénatoriale spécialement constituée, réunie le 26 juin, a préféré, faute d'avoir pu travailler correctement, ne pas adopter de texte, laissant le débat en séance plénière se dérouler sur la base du texte initial du projet de loi. Le Sénat devait réitérer la manœuvre le 10 décembre 2014, décidant (art. 29-6 de son règlement) de s'opposer à l'engagement de la procédure accélérée sur le projet de loi n° 636 portant nouvelle organisation territoriale de la République. La conférence des présidents n'a pas été suivie, là non plus, par l'Assemblée nationale. Le

---

11. Décision 2015-712 DC du 11 juin 2015.

12. Décision 2014-12 FNR du 1<sup>er</sup> juillet 2014.

Sénat a tout au moins pu montrer l'attention particulière portée aux projets de loi relatifs aux collectivités territoriales, et plus généralement aux questions touchant à l'aménagement du territoire et aux espaces ruraux, pour lesquels il se voit reconnaître, y compris par les articles 24 et 39 de la Constitution, une vocation particulière.

Le Sénat participe également à la lutte contre les « neutrons législatifs », l'insuffisante normativité de la loi étant un motif fréquent de saisine du Conseil constitutionnel et de débat entre les sénateurs<sup>13</sup>. La Haute Assemblée a également engagé un combat contre les excès du droit d'amendement, profitant des évolutions de la Constitution et de la jurisprudence constitutionnelle : encadrement des formalités de dépôt dans le règlement, application plus stricte de la règle de l'entonnoir, recours à la nouvelle irrecevabilité de l'article 45, alinéa 1<sup>er</sup>, de la Constitution (moyen de lutte contre les « cavaliers législatifs » introduit par la révision constitutionnelle de 2008<sup>14</sup>). L'un des enjeux principaux réside dans le combat mené plus spécifiquement contre les articles additionnels, qui se distinguent des autres amendements en ce qu'ils ne viennent pas modifier une disposition, mais en ajouter de nouvelles, pas toujours en rapport direct avec l'objet du texte. Les articles additionnels, souvent proposés ou au moins acceptés par le gouvernement, *a fortiori* lorsqu'ils portent la double casquette de cavaliers législatifs (dispositions sans lien, même indirect, avec l'objet du texte), viennent alourdir la loi et en obscurcir les enjeux. « Nous partîmes avec 106 articles et nous nous vîmes plus de 300 en arrivant au port » : citant Corneille, le président du Sénat regrettait ainsi en octobre 2015, à propos de la « loi Macron » en l'occurrence, que l'examen de la plupart des textes importants soit frappé de ce mal, exposant le législateur à la sanction du Conseil constitutionnel<sup>15</sup>. Dans le même sens, après avoir voté une exception d'irrecevabilité sur ce motif, les sénateurs ont déféré au Conseil constitutionnel la loi portant adaptation de la procédure pénale au droit de l'Union européenne. Discutée à la hâte lors de la session extraordinaire de juillet 2014, elle avait été alourdie, en première lecture à l'Assemblée nationale, seconde assemblée saisie, de nombreux amendements portant articles additionnels

13. Cf. par exemple décision 98-401 DC du 10 juin 1998.

14. Pauline Türk, « La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 : une chance pour la qualité des lois ? », *Politeia*, n° 16, 2010, p. 400-421.

15. Cf. décision 2015-715 DC du 5 août 2015, § 165 (censure de dix-huit articles de la loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques sans rapport avec l'objet du texte).

sans lien avec la transposition du droit européen<sup>16</sup>. Le Sénat n'est pas épargné par l'inflation des articles additionnels, ce qu'illustrent très bien l'examen récent, en première lecture, du projet de loi de modernisation de la justice du XXI<sup>e</sup> siècle<sup>17</sup>, et, de manière plus générale, les statistiques officielles établies par le service de la séance relatives aux proportions inquiétantes d'amendements discutés portant article additionnel (près de la moitié du temps de débat). Les articles additionnels sont une plaie que le Sénat doit résorber, jouant ici une part de sa crédibilité en tant que « bon légiste ».

70 Au-delà du volontarisme, force est de reconnaître que le Sénat se donne les moyens de peser sur la qualité des lois, aménageant ses procédures, utilisant ses prérogatives pour améliorer les conditions du débat, luttant contre certaines dérives du processus législatif afin de débarrasser la loi de plusieurs vices. Mais les résultats de cette bataille sont-ils concluants, au vu des statistiques et des apports concrets du Sénat à la qualité des lois ?

#### DES VERTUS DU BICAMÉRISME À L'APPORT SPÉCIFIQUE DE LA HAUTE ASSEMBLÉE

Croire en la vertu du bicamérisme, au-delà de l'acte de foi, implique de reconnaître que la structure bicamérale du Parlement permet de favoriser une démarche de réflexivité, de dialogue, de contradiction et de conciliation, rallonge utilement le temps du débat et favorise la recherche de l'intérêt général. Si, sans surprise, au Sénat, on est d'emblée convaincu que « le double examen des textes législatifs permet d'améliorer la qualité de la loi et favorise le respect de la démocratie<sup>18</sup> », cet avis est assez largement partagé à l'Assemblée nationale, dont le président déclarait encore, en avril 2014, être « convaincu de l'utilité de la navette parlementaire, qui participe à la maturation des idées, à l'équilibre des délibérations et à la qualité de la législation<sup>19</sup> ». La délibération contradictoire et ses vertus légitimatrices sont également amplifiées par l'effet de la navette parlementaire, si l'on considère que « l'accord des deux chambres confère au texte voté une force significative qui résulte soit de la coïncidence

---

16. Les huit articles initiaux se transformèrent en trente-neuf dans la version finalement adoptée, dont vingt-sept furent censurés par le Conseil constitutionnel sur le fondement de l'article 45 C (décision 2015-719 DC du 13 août 2015, § 38).

17. Sur l'inflation des articles additionnels, cf. les comptes rendus analytiques des séances des 4 et 5 novembre 2015 au Sénat.

18. Jean-Pierre Bel, président du Sénat, colloque cité.

19. Claude Bartolone, au même colloque.

d'arguments concordants, soit d'apports nouveaux et complémentaires<sup>20</sup> ». Dans la ligne des écrits de Pierre Rosanvallon<sup>21</sup>, on considérera que la « bonne loi » n'est pas nécessairement celle qu'impose une majorité élue à un moment précis, mais celle qui résulte d'un consensus qui favorisera son application.

Au-delà des effets de structure, les caractéristiques propres du Sénat, sa culture institutionnelle fondée sur la valorisation de l'expérience, le développement de l'expertise technique et un fonctionnement relativement transparent, lui permettraient de jouer un double rôle spécifique, de pondération et d'amélioration formelle et substantielle des textes législatifs, que l'on tentera ensuite de vérifier et d'illustrer plus concrètement. On le sait, la moindre politisation de la Haute Assemblée est souvent présentée comme une force du Sénat, qui « fonde en grande partie son influence sur sa capacité de conviction, dont on sait qu'elle repose sur la justesse des arguments et non sur les *a priori* partisans<sup>22</sup> ». Par ailleurs, si l'on peut croire, à première vue, que la marge de manœuvre d'une assemblée est plus grande lorsqu'elle est la première saisie, au vu des nouvelles attributions des commissions permanentes, il semblerait que, au Sénat, on considère assez favorablement le fait d'être saisi en second. Ce fut le cas, entre 1959 et 2014, dans 58 % des cas en moyenne, même si font exception les années 1996 à 2002 (où il a été saisi majoritairement en premier) et bien que la tendance de la dernière décennie soit à l'équilibre entre les deux assemblées<sup>23</sup>. Car le temps de latence est aussi celui du recul, de l'étude, de l'analyse. Il permet, au regard des débats menés à l'Assemblée, d'identifier les points d'amélioration et de mesurer les marges de négociation. Le texte en débat ayant déjà fait l'objet d'arbitrages avec le gouvernement sur certains points clés, le Sénat est incité à chercher les voies d'un perfectionnement du texte plutôt que la remise en cause de ses orientations. Ce positionnement de la seconde chambre lui est également dicté par une nécessité stratégique liée au bicamérisme inégalitaire : une attitude d'opposition frontale à certaines dispositions majeures du projet de loi conduirait à son éviction, par le recours à la

71

20. Jean-Claude Bécane, Michel Couderc et Jean-Louis Hérim, *La Loi*, 2<sup>e</sup> éd., Paris, Dalloz, 2010, p. 140.

21. Pierre Rosanvallon, *La Légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité*, Paris, Seuil, 2008.

22. Christian Poncelet, président du Sénat, communiqué de presse du 31 mars 1999.

23. Le Sénat a été saisi en premier pour 64,7 % des projets de loi en 2006-2007, 56,6 % en 2009-2010, 54,7 % en 2011-2012 et 55 % en 2014-2015. Cf. les bilans statistiques annuels de la direction de la séance du Sénat, notamment *Les 56 ans du Sénat de la V<sup>e</sup> République, juin 1959-septembre 2014*, Sénat, 2015, p. 7.

procédure du « dernier mot » à l'Assemblée nationale. La pondération et l'expertise sénatoriale se révèlent d'autant plus utiles que le texte est complexe, technique, lourd d'enjeux ou sujet à débats, même si le rôle de la Haute Assemblée est parfois ingrat : « Le gouvernement n'a-t-il pas, de temps à autre, la tentation de "laisser filer" à l'Assemblée nationale certains textes dans l'espoir que le Sénat les arrêtera, les modifiera ou rectifiera le tir<sup>24</sup> ? » L'hommage rendu à ce rôle officieux du Sénat est également le fait de certains députés, dont l'appartenance politique ne coïncide pas nécessairement avec la majorité sénatoriale, certains déclarant avoir « pris conscience, en entrant à l'Assemblée nationale, du rôle indispensable joué par la seconde chambre, qui permet parfois de sortir les députés de l'impasse ou de leur donner le coup de pouce attendu<sup>25</sup> ».

72 Sur le plan statistique<sup>26</sup>, l'apport du Sénat à la production législative peut être mesuré de plusieurs façons. On notera d'abord que, depuis 1959, près de neuf lois sur dix (soit 88,62 %) ont été adoptées par accord entre les deux assemblées, soit par le jeu de la navette, soit à la suite d'une commission mixte paritaire. Entre 1959 et 2014, un peu plus des deux tiers des commissions mixtes paritaires sont parvenues à un accord (67 %). On soulignera également le taux de reprise des amendements du Sénat par l'Assemblée nationale, qui s'établit en moyenne, sur la même période de cinquante-six ans, autour de 75 %, variant de 50 % à 92 % selon les législatures de l'Assemblée et le contexte politique correspondant (44 % seulement de reprise des amendements de la seconde chambre pour l'année 1983, contre 94 % en 2006-2007 !). L'exercice du droit d'amendement, au Sénat, permet de valoriser le travail en commission, dont la technicité est souvent reconnue ; un relatif équilibre quant au nombre des amendements adoptés par la Haute Assemblée issus des commissions ou de la séance en témoigne (pour la session 2015-2016, sur les 4 040 amendements adoptés par la Haute Assemblée, 2 125 l'ont été en séance et 1 915 en commission). Ce sont, en moyenne depuis 1969, 37 % des amendements déposés qui sont adoptés au Sénat, dont l'initiative législative est également nourrie par les 4 973 propositions de loi enregistrées depuis 1959. Les lois en vigueur issues de propositions de loi sénatoriales sont d'ailleurs nombreuses et régulièrement recensées

---

24. Jean-Louis Héryn, *Le Sénat en devenir*, Paris, Montchrestien, 2001, p. 96.

25. Christine Lazerges, vice-présidente de l'Assemblée nationale, colloque « L'évolution des parlements nationaux en France et en Hongrie », Montpellier, CERCOP, 23 et 24 novembre 2000.

26. Cf. *Les 56 ans du Sénat de la V<sup>e</sup> République*, op. cit.



sur le site internet de la Haute Assemblée<sup>27</sup>, tandis que son rôle moteur dans certaines réformes est reconnu par les spécialistes, qu'il s'agisse de la promotion du bracelet électronique comme alternative à la détention (loi du 19 décembre 1997), du réaménagement de la prestation compensatoire en cas de divorce (loi du 30 juin 2000) ou de la création de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (loi du 1<sup>er</sup> juillet 1998 relative à la veille sanitaire), notamment. Le Sénat est donc bien législateur en ce qu'il contribue effectivement et efficacement à la production législative. Est-il, pour autant, un bon légiste, spécialiste et technicien de la loi, dont il améliorerait la qualité ?

#### DE L'AMÉLIORATION RÉDACTIONNELLE À L'APPORT SUBSTANTIEL : ILLUSTRATIONS

73

Une étude empirique s'impose, même partielle, afin d'établir, sur la base d'exemples ici nécessairement choisis, et en nombre limité, quel peut être l'apport qualitatif du Sénat à la production législative, sur les plans formel et matériel. L'examen de lois constitutionnelles récentes illustre le rôle normatif joué par le Sénat, les options rédactionnelles, loin d'être seulement formelles, ayant des incidences lourdes sur la substance des dispositions concernées. L'apport de la seconde chambre apparaît ainsi sans conteste dans les débats qui ont conduit à l'affirmation constitutionnelle selon laquelle « la langue de la République est le français » (art. 2-1 C). Lors de son examen à l'Assemblée nationale en première lecture, la loi constitutionnelle 92-554 du 25 juin 1992 s'était vu ajouter un article 1<sup>er</sup> prévoyant d'inscrire solennellement à l'article 2 de la Constitution que « le français est la langue de la République ». Dans son rapport, le président-rapporteur de la commission des lois du Sénat, Jacques Larché, avait soulevé « une difficulté rédactionnelle non négligeable » issue de la formulation retenue par l'Assemblée, celle-ci pouvant laisser penser maladroitement que « la République entend s'approprier une langue également pratiquée par tous les États ou communautés francophones »<sup>28</sup>. Afin de corriger « la vision quelque peu impérialiste de l'usage de la

27. Pour des exemples récents, cf. les lois du 6 décembre 2013 autorisant l'expérimentation des maisons de naissance; du 6 février 2014 visant à encadrer l'utilisation des produits phytosanitaires sur le territoire national; du 18 mars 2015 visant à faciliter le stationnement des personnes handicapées; ou du 24 juin 2015 tendant à préciser l'infraction de violation de domicile.

28. Rapport n° 375 de Jacques Larché, fait au nom de la commission des lois, Sénat, session ordinaire de 1991-1992, p. 8.

langue française<sup>29</sup> » manifestée par leurs collègues députés, les sénateurs eurent donc beau jeu d'en revenir à une formulation plus adaptée permettant de rendre au français, « langue de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen », sa « vocation universaliste et humaniste ».

74 En 2016, l'appréciation relative à l'apport du Sénat au projet de loi constitutionnelle de protection de la nation, visant notamment à inscrire et à encadrer l'état d'urgence dans un nouvel article 36, alinéa 1<sup>er</sup>, de la Constitution, est plus nuancée. L'Assemblée nationale avait retenu, concernant le contrôle parlementaire de l'état d'urgence, une formulation proche de l'article 4-1 de la loi du 3 avril 1955, précisant le droit à l'information du Parlement, renvoyant aux règlements des assemblées pour les modalités pratiques et prévoyant, pour qu'il soit toujours en situation d'exercer le contrôle, que, « pendant toute la durée de l'état d'urgence, le Parlement se réunit de plein droit<sup>30</sup> ». Le Sénat, saisi en second lieu, a réécrit l'ensemble de l'article 36-1 C. Concernant le contrôle et le droit à l'information du Parlement, il a retenu une formulation assez proche, finalement, de celle de l'Assemblée, même s'il a estimé inutile le renvoi exprès aux règlements des assemblées, aux fins d'allègement. Surtout, il lui a semblé judicieux de préciser que, « pendant la durée de l'état d'urgence, une proposition de loi ou de résolution ou un débat relatifs à l'état d'urgence sont inscrits par priorité à l'ordre du jour à l'initiative de la conférence des présidents de chaque assemblée ou d'au moins deux groupes parlementaires pendant la session ordinaire ou une session extraordinaire ou, le cas échéant, pendant une réunion de plein droit du Parlement<sup>31</sup> ». Certes, l'objectif était de mieux garantir les droits du Parlement et de lever certaines ambiguïtés : force est pourtant de reconnaître que l'excès de précision, en l'occurrence, nuit considérablement à la lisibilité du dispositif. En revanche, on reconnaîtra sans difficulté au Sénat d'avoir cherché à améliorer le niveau de garantie des libertés, renforçant notamment le rôle de l'autorité judiciaire et constitutionnalisant l'exigence d'adaptation, de nécessité et de proportionnalité des mesures de police administratives prises pendant l'état d'urgence.

Si cette révision constitutionnelle a finalement avorté, le Sénat a manifesté ici une préoccupation qui tend à apparaître comme « la patte du Sénat » dans les débats législatifs. La seconde chambre se pose en effet

---

29. Jacques Larché, *Journal officiel*, débats, Sénat, séance du 2 juin 1992, p. 1427.

30. Projet de loi constitutionnelle de protection de la nation, texte n° 678 adopté par l'Assemblée nationale en première lecture, 10 février 2016.

31. Projet de loi constitutionnelle de protection de la nation, texte n° 113 adopté par le Sénat en première lecture, 22 mars 2016.

comme le défenseur des droits fondamentaux, cherchant toujours la conciliation la plus précise entre l'arsenal répressif imposé par le contexte et la garantie des libertés publiques individuelles ou collectives, ce qu'illustrent les débats sur la loi Perben II, pendant la session ordinaire de 2003-2004, au cours desquels le Sénat avait imposé une série d'amendements assouplissant le dispositif adopté par l'Assemblée<sup>32</sup> ou, plus récemment, les débats sur la loi du 24 juillet 2015 relative au renseignement. S'agissant du cadre légal des activités des services de renseignement, et grâce à un accord en commission mixte paritaire obtenu en juin 2015 sur la base du dernier texte adopté par la Haute Assemblée, de nombreux apports sénatoriaux ont pu être retenus. Soucieux d'être « mieux-disant » en matière de protection des libertés, le Sénat a pu obtenir un meilleur encadrement de la mise en œuvre des techniques de renseignement, le renforcement des prérogatives de l'autorité de contrôle (Commission nationale de contrôle des techniques du renseignement), l'effectivité des contrôles juridictionnels par le Conseil d'État, la limitation de l'accès aux données de connexions, ou encore la « clause de revoyure » de la loi à échéance de cinq ans. Enfin, les débats sur la loi de prorogation de l'état d'urgence, à la fin de l'année 2015, ont également été l'occasion pour le Sénat de défendre les libertés, par exemple en obtenant, à la suite d'un processus de concertation relativement original, l'adoption par la commission des lois de l'Assemblée d'amendements garantissant le rôle de l'officier de police judiciaire en cas d'infraction constatée lors d'une perquisition administrative autorisée par l'état d'urgence ou renforçant le contrôle de légalité. Le président-rapporteur de la commission des lois du Sénat, Philippe Bas, avait souligné à cette occasion le caractère exceptionnel du processus de coopération alors à l'œuvre entre les deux assemblées et avec le gouvernement, compte tenu de l'urgence particulière à légiférer. Il avait insisté sur le fait que le vote conforme du Sénat ne signifiait pas sa renonciation à peser sur les débats mais, au contraire, sa satisfaction d'avoir été entendu en amont, grâce aux échanges entre les présidents des commissions des lois, et d'avoir vu l'origine sénatoriale de certaines dispositions publiquement et « loyalement reconnue<sup>33</sup> ».

75

32. Cf. les travaux préparatoires de la loi 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité.

33. Compte rendu des débats de la séance plénière du Sénat du 20 novembre 2015. Cf. notamment le débat sur l'amendement CL 18, adopté par la commission des lois de l'Assemblée sur proposition du gouvernement, le secrétaire d'État ayant souligné, au moment de le défendre, « que cet amendement résulte d'une suggestion de Philippe Bas, président de la commission des lois du Sénat » (*Journal officiel*, débats, Assemblée nationale, séance plénière du 19 novembre 2015).

76 Au-delà du rôle de garant des libertés qu'il souhaite affirmer, l'apport législatif du Sénat réside aussi dans l'attention particulière portée au niveau de protection apporté aux personnes fragilisées, qu'il s'agisse par exemple de mieux prévenir les inondations (voir les apports à la loi 2014-58), de mieux protéger les stagiaires (loi 2014-788), d'améliorer la rémunération des salariés des entreprises de l'économie sociale et solidaire (loi 2014-856), de mieux protéger les droits de l'enfant (loi 2014-873, notamment les dispositions relatives aux concours de mini-miss, à la protection des enfants maltraités, à la lutte contre le cyber-harcèlement) et des femmes (loi 2015-994, en particulier l'introduction de la notion d'« agissements sexistes » dans le code du travail). Le Sénat contribue également à la qualité des lois en évitant certaines incohérences ou redondances, par exemple lorsqu'il constate qu'une disposition nouvelle insérée dans un projet de loi par l'Assemblée nationale, et donc non contrôlée en amont par le Conseil d'État, répète inutilement une disposition du code civil<sup>34</sup>. Il veille particulièrement à la constitutionnalité des lois, cette préoccupation l'ayant conduit en janvier 2015, par exemple, à supprimer une disposition introduite par l'Assemblée et dont la commission des affaires économiques de la seconde chambre avait pu établir qu'elle était contraire à la jurisprudence du Conseil constitutionnel. L'Assemblée nationale l'ayant rétabli en nouvelle lecture, la disposition a été censurée par le Conseil constitutionnel, validant ainsi l'analyse du Sénat<sup>35</sup>. Ce dernier cherche aussi à jouer un rôle d'expertise dans le cadre de débats relativement techniques, ce que montre, par exemple, l'apport des membres de la commission des affaires sociales à la loi 2004-800 du 6 août 2004 relative à la bioéthique ou de la commission des lois à la loi 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique, au vu des travaux préparatoires.

Au terme de cette brève étude, sans avoir pu d'ailleurs aborder le rôle du Sénat dans l'évaluation ou le contrôle de l'application des lois, on répondra, à la question de savoir si le Sénat est un bon légiste, que, quels que soient les espoirs placés dans les réformes en cours ou à venir

---

34. Sous la XI<sup>e</sup> législature, une commission sénatoriale avait ainsi remarqué que l'article 1-A du projet de loi relatif à l'audiovisuel ajouté par l'Assemblée, visant à compléter la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication en organisant la responsabilité du prestataire technique sur internet, n'apportait rien à l'article 1382 du code civil tel qu'appliqué par le juge. Cf. le rapport n° 152 de la commission des affaires culturelles, Sénat, session ordinaire de 1999-2000.

35. Décision 2015-718 DC du 13 août 2015. Il s'agissait d'une disposition prévoyant l'avis préalable des commissions des assemblées sur la nomination du président du conseil d'administration du Centre scientifique et technique du bâtiment.

(nombre de parlementaires, non-cumul des mandats, réintégration du Conseil économique, social et environnemental, adaptation des modes de scrutin et du statut des élus...) et malgré les critiques, parfois justifiées, dont il peut par ailleurs faire l'objet, force est de reconnaître au Sénat la qualité de législateur impliqué et avisé.

## R É F É R E N C E S   B I B L I O G R A P H I Q U E S

- Actes du colloque « L'écriture de la loi » du 12 juin 2014, Sénat, 31 juillet 2014.
- Actes du colloque « Le bicamérisme à la française : un enjeu pour la démocratie » du 17 avril 2014, Sénat, 17 novembre 2014. 77
- Pierre Albertini (dir.), *La Qualité de la loi. Expériences française et européenne*, Paris, Mare & Martin, 2015.
- Pierre Avril, Jean Gicquel et Jean-Éric Gicquel, *Droit parlementaire*, 5<sup>e</sup> éd., Paris, LGDJ, 2014.
- Bruno Baufumé, *Le Droit d'amendement et la Constitution sous la V<sup>e</sup> République*, Paris, LGDJ, 1993.
- Jean-Claude Bécane, Michel Couderc et Jean-Louis Hérin, *La Loi*, 2<sup>e</sup> éd., Paris, Dalloz, 2010.
- Alain Delcamp, « Le rôle législatif du Sénat », *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 1972, p. 1175-1228.
- , « L'importance du travail en commission au Sénat », in *Mélanges Patrice Gélard*, Paris, LGDJ, 1999, p. 171-176.
- Jean Grangé, « L'efficacité normative du Sénat », *Revue française de science politique*, n° 4-5, 1984, p. 955-987.
- Jean-Louis Hérin, *Le Sénat en devenir*, Paris, Montchrestien, 2001.
- , « La qualité de la loi », in *La Réforme du travail législatif*, Paris, Dalloz, 2006, p. 41-53.
- Saul Levmore, « Bicameralism: When Are Two Decisions Better than One? », *International Review of Law and Economics*, vol. 12, 1992, p. 145-162.
- Murielle Mauguin Helgeson, *L'Élaboration parlementaire de la loi. Étude comparative (Allemagne, France, Royaume-Uni)*, Paris, Dalloz, 2006.
- Charles-Albert Morand (dir.), *Légistique formelle et matérielle*, Aix-en-Provence, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 1999.
- Arnaud Tardan, « Le rôle législatif du Sénat », *Pouvoirs*, n° 44, février 1988, p. 97-110.

Pauline Türk, *Les Commissions parlementaires permanentes et le renouveau du Parlement sous la V<sup>e</sup> République*, Paris, Dalloz, 2005.  
Alain Viandier, *Recherche de légistique comparée*, Berlin, Springer-Verlag, 1988.

#### R É S U M É

---

*Au-delà des a priori sur le bicamérisme et des discours volontaristes, il apparaît, au vu des statistiques, des démarches et initiatives sénatoriales et de l'étude, même sommaire, de certains processus législatifs, que l'apport quantitatif et qualitatif du Sénat à la production législative, bien que difficile à mesurer, est réel. Le Sénat tend par différents moyens à développer une expertise législative lui permettant de justifier et de valoriser le bicamérisme à la française.*