

ARNAUD TARDAN

Le rôle législatif du Sénat

Le Sénat est une assemblée dans laquelle le rôle éminent du législateur est subordonné à un certain noviciat. De cette règle, qui était particulièrement stricte sous la III^e République, Edouard Herriot, jeune sénateur, fit une expérience qui lui laissa une certaine amertume et il traduisit sa rancœur dans cette célèbre et tout à fait injuste apostrophe : « Le Sénat ? Une assemblée d'hommes à idées fixes heureusement tempérée par une abondante mortalité ! »

Il serait aisé, au contraire, de préciser par des chiffres incontestables que la majorité des sénateurs assument en fait de longs mandats qui leur procurent des vues politiques à long terme, mais l'on voudrait surtout montrer que le rôle législatif du Sénat s'inspire d'idées suffisamment pertinentes pour lui permettre d'exercer une influence non négligeable sur le cadre de la vie sociale et nationale.

Auparavant toutefois, il faut définir au mieux le rôle que la Constitution réserve à la seconde Chambre au sein du pouvoir législatif et voir, en pratique, dans quelles conditions et dans quelle mesure ce rôle est effectivement rempli.

I

C'est en effet un point curieux dans l'étude de la Haute Assemblée française que l'étendue et la délimitation exacte de son pouvoir législatif sont fréquemment sujets à interprétations, voire à polémiques.

Sous la III^e République, l'intégralité du pouvoir législatif ne fut jamais contestée au Sénat alors même qu'il s'en fit parfois, par son droit souverain de refus de la loi, l'instrument d'une censure efficace contre des gouvernements. Les critiques portées à l'encontre de cette pratique n'eurent leur impact que dans les Constitutions ultérieures, sans que l'interférence possible entre rôle législatif et pouvoir poli-

tique soit entièrement clarifiée. Les dernières années de la IV^e République, après la réforme constitutionnelle de 1954, ont vu une seconde Chambre revigorée réinstallée dans un large pouvoir de navette législative dont la durée était suffisamment longue (1) pour lui permettre d'exercer une pression importante sur les autres acteurs du processus législatif.

La Constitution de la V^e République a fait, à première vue, la part plus belle encore, dans ce processus, au Sénat à qui elle a restitué son nom. Les formules des articles concernant la confection des lois poussent très loin ce que les auteurs appellent le bicaméralisme égalitaire, c'est-à-dire l'identité dans les pouvoirs dévolus à chacune des chambres pour l'examen et le vote des lois. La première phrase de l'article 45 de la Constitution sonne de ce point de vue comme une proclamation solennelle : « Tout projet ou proposition de loi est examiné successivement dans les deux assemblées du Parlement en vue de l'adoption d'un texte identique. »

Et pourtant toute l'ambiguïté du sujet réside dans ces trois petits mots « en vue de ». Ils expriment une intention, un souhait, voire une sorte de résolution interne dont il n'y a pas lieu de suspecter la sincérité chez les auteurs du texte constitutionnel. Mais ceux-ci ont bien pris garde d'écrire « en vue de » et non « jusqu'à », car ce simple petit adverbe eût été le retour pur et simple à la III^e République, dont chacun sait, selon une parole célèbre qu'elle était « d'abord un Sénat ».

Or, une Haute Assemblée indissoluble, d'esprit indépendant, et sans majorité gouvernementale rigidement garantie, si elle peut bloquer la loi, devient un pouvoir à la lettre « incontournable » qu'évidemment la Constitution ne voulait pas instaurer face à un Président de la République et un pouvoir gouvernemental érigé en pivot essentiel du fonctionnement de l'État. On a donc ajusté les pouvoirs de la seconde Chambre, de façon qu'elle ne puisse s'opposer définitivement au Gouvernement qui devient en réalité le maître du jeu législatif.

Or, paradoxalement, selon le sénateur socialiste Gérard Delfau (2) : « C'est la limitation de ses pouvoirs constitutionnels qui fait la force du Sénat au sein du Parlement... Parce qu'il est dépourvu de la force de frappe qu'est la motion de censure, la Constitution tolère qu'il mène plus avant la résistance parlementaire... » et de conclure qu'ainsi ce Sénat est « irremplaçable ». Après tout, s'il en est vrai-

(1) Dans le cas général cent jours à partir de la deuxième lecture.

(2) *Le Monde*, 5 août 1986.

ment ainsi, cela vaut peut-être mieux que d'être « incontournable ».

C'est donc en définitive au système du bicaméralisme inégalitaire, c'est-à-dire finalement au « dernier mot » de l'Assemblée nationale que l'on demandera de fournir une issue au processus législatif, après avoir fait jouer un mécanisme ingénieux d'échanges et de conciliations possibles, dont la création de la commission mixte paritaire est une pièce méritoire sur laquelle il y aura lieu de revenir.

Selon le Pr Jacques Cadart (3) : « Ce système est très bien conçu et possède de nombreuses qualités. Il est d'abord inspiré par le désir d'obtenir jusqu'au dernier moment le maximum d'accord entre les deux chambres, comme d'ailleurs le système du bicaméralisme britannique, dont il est quelque peu inspiré. De plus il n'y a, il faut le noter, aucun délai prévu pour chaque lecture, ce qui laisse en théorie de larges périodes de réflexion aux deux chambres. » Pourtant, avec cet auteur lui-même, nous devons constater que si la théorie est telle, la pratique autorisée par le système ne laisse aux chambres et notamment au Sénat « qu'une liberté largement illusoire ». L'article 45 de la Constitution permet en effet au Gouvernement, presque à tout moment du processus législatif, d'intervenir pour l'infléchir dans le sens qu'il estime le plus favorable pour lui et qui est souvent le plus contraignant pour les Chambres. Et dès le début de la V^e République on a vu les Gouvernements — quels qu'ils soient — agir ainsi.

II

C'est donc le déroulement réel de la confection législative qu'il faut examiner, non plus tel qu'il est décrit par les textes mais tel qu'il est vécu, notamment par les sénateurs, et l'on verra que les zones de friction ou même les polémiques, dont nous parlions au début de cette étude, ne sont ni rares ni anodines.

Tout d'abord, le Gouvernement peut de son propre gré interrompre la navette qui, nous l'avons vu, est en principe la règle prévue en tête de l'article 45 de la Constitution *en vue* de l'adoption d'un texte identique et qui demeure, dans une sorte de subconscient collectif certainement assez large, comme l'idéal d'une démocratie parlementaire harmonieuse.

Relevons à cet égard l'échange des propos entre le président du Sénat M. Alain Poher et le ministre chargé des relations avec le Parlement, M. André Rossinot, lors de la clôture de la session extraordinaire le 9 juillet 1987.

(3) *Institutions politiques et droit constitutionnel.*

— Le président du Sénat : « ... s'agissant du domaine de l'élaboration de la loi, le Sénat a recouvré la plénitude de ses prérogatives. Comme lors des deux sessions précédentes tous les textes ont été adoptés par les deux assemblées en termes identiques, soit par le jeu normal de la navette, soit à partir de textes élaborés par la commission mixte paritaire, qui a, il faut le souligner, bien fonctionné cette année. »

— Le ministre : « ... La Constitution vous confirme, à égalité avec les députés, le soin d'exprimer la souveraineté nationale... »

Or, et les derniers mots cités du président du Sénat l'illustrent bien, l'interruption de la navette, au seul gré du Gouvernement, pour confier la suite du débat à une commission mixte paritaire, peut être suspectée d'une intention de contrainte envers le Sénat sur lequel planerait dès lors la perspective lointaine — ou même proche — du « dernier mot » de l'Assemblée nationale. Pour écarter le danger, il faut que la commission mixte paritaire « fonctionne bien ». Qu'est-ce à dire exactement ?

Il est clair que lorsque les majorités politiques sont semblables dans chaque assemblée, les commissions mixtes paritaires auront des chances de bien fonctionner, c'est-à-dire dans un esprit constructif, en vue simplement de réduire des divergences qui ne peuvent guère porter sur les principes, et qu'elles y seront fortement incitées par un Gouvernement avec qui elles sont par hypothèse en harmonie.

Mais tel n'est pas toujours, ni même si fréquemment le cas. Les statistiques de réussite ou d'échec de commissions mixtes (qui se traduisent pratiquement toujours par un accord des deux chambres ou par un dernier mot de l'Assemblée nationale) sont les suivantes (4) :

Période	Total des lois adoptées par le Parlement	Accord après la réunion d'une CMP	Désaccord décision définitive de l'AN
1959-1962	296	8	5
1963-1968	582	40	32
1969-1973	492	56	17
1974-1980	751	152	6
1981-avril 1986	534	62	140

(4) Nous empruntons ces chiffres à l'excellente étude de Jean Mastias et Jean Grangé dans *Les secondes Chambres du Parlement en Europe occidentale*, Ed. Economica, 1987.

A la lecture de ces chiffres, il est évident que les craintes du Sénat quant aux suites de la décision gouvernementale de provoquer la réunion d'une commission mixte sont loin d'être vaines, mais qu'elles sont largement fonction des circonstances politiques de l'époque.

A cet égard, les périodes de tension entre des majorités divergentes dans les deux chambres, soit 1963-1968 et surtout 1981-1986, tranchent d'avec celles où l'harmonie règne, c'est-à-dire 1969-1973 période d'apaisement après le référendum voulu par le général de Gaulle, et surtout 1974-1981, septennat de Valéry Giscard d'Estaing, lequel, présent à la célébration du Centenaire du Sénat, avait rappelé le mot d'André Siegfried : « Le Sénat, la plus belle assemblée du monde » (s'appliquant il est vrai au Sénat de la III^e République).

Il n'en reste pas moins que les textes adoptés après intervention, couronnée de succès ou non, d'une commission mixte paritaire, vont croissant et qu'il est important d'assurer les meilleures conditions de fonctionnement de ces organismes. De bons connaisseurs du Parlement, tel le président Edouard Bonnefous, ancien président de la commission sénatoriale des finances, alertés par les difficultés croissantes de l'examen en commission mixte des lois de finances, avaient suggéré des règles de bonne déontologie en la matière : ne pas remettre en cause les textes acquis — ce qui est normalement une exigence constitutionnelle — pour suivre exhaustivement l'examen des dispositions restant en discussion sans proclamer l'échec de la commission au premier désaccord, éviter un vote d'ensemble fatalement inspiré par une vue politique globale plutôt que par des arguments techniques.

Ces suggestions judicieuses, appuyées par le président du Sénat, n'ont pu encore être traduites en règles, car elles se heurtent souvent à la nécessaire cohérence de l'intégralité du texte et plus encore à l'optique particulière de chacune des Assemblées, aggravée bien entendu lorsqu'il y a désaccord politique global. Si l'on ajoute que les CMP sont souvent enserrées dans des délais draconiens, on ne peut que regretter que cet organisme intelligemment conçu ne soit pas en mesure de rendre tous les services dont il serait capable.

Il y a lieu d'ailleurs de se pencher attentivement sur la question des délais et d'une manière générale sur la gestion du temps dans les diverses phases du processus législatif, point sur lequel le Sénat est particulièrement sensible parce que particulièrement exposé par le mécanisme même des articles de la Constitution, relatifs à la maîtrise de l'ordre du jour et au vote bloqué. Car si l'article 45 sur le vote des lois n'impose pas de délais, ceux-ci selon le P^r Cadart : « sont imposés et avec excès par le Gouvernement qui dispose souverainement des moyens de pression résultant (des articles précédents) », ce qui peut

alors réduire les pouvoirs du Sénat à « un faible rôle de conseil » ou à un rôle de « simple donneur d'avis immédiatement négociables » (Mastias et Grangé) contrairement à l'esprit du texte constitutionnel.

Les règles d'établissement de l'ordre du jour des Assemblées et singulièrement de celui du Sénat, ont fait l'objet depuis de longues années d'appréciations divergentes — et parfois même de véritables polémiques — avec les Gouvernements successifs quelles que fussent leurs orientations politiques. Car l'article 48 de la Constitution n'est pas d'une clarté absolue : « L'ordre du jour des Assemblées comporte par priorité et dans l'ordre que le Gouvernement a fixé la discussion des projets de loi, etc. » Le litige, qui n'est pas vraiment tranché, consiste à savoir si ce texte donne au Gouvernement le droit d'exiger qu'une assemblée siège aux date et heure qu'il fixe pour l'examen de projets déterminés par lui. Il est certain que telle a été l'interprétation constante des deux Chambres et de leurs bureaux pendant près de vingt ans après la promulgation de la Constitution. Néanmoins, durant cette période, des protestations s'étaient fait entendre, et de façon croissante, du côté de l'opposition de gauche, notamment par la bouche de M. Gaston Defferre alors président du groupe des députés socialistes. Puis, à partir de juin 1981, le combat eut lieu à fronts renversés, et naturellement devant le Sénat, toujours aux prises avec le temps. Tel fut le sujet d'une sérieuse bataille de procédure au cours de l'été 1984, sur les problèmes d'enseignement privé et de référendum, entre le ministre chargé des relations avec le Parlement, M. André Labarrère, et la Haute Assemblée.

Sans entrer dans les détails on peut dire qu'en vertu des textes existants, le Sénat dispose d'un peu plus de latitude que l'Assemblée nationale pour tenir les séances qu'impose l'ordre du jour prioritaire, mais qu'au prix d'un peu de patience, le Gouvernement peut toujours le faire aboutir.

Ces questions de délais et d'organisation des travaux ne sont pas mineures. Elles commandent en effet le sérieux et la profondeur de l'investigation, la possibilité d'appel aux sources d'information, le sondage des réactions des secteurs intéressés. Combien de fois des rapporteurs des commissions demandent-ils des délais supplémentaires pour recueillir toutes ces informations et peser leur exacte importance au regard de l'objectif du projet.

Le Sénat souvent placé en second dans la délibération parlementaire se voit de ce fait mis à la portion congrue et c'est pourquoi il a toujours réclamé un juste équilibre dans les dépôts de projets de loi au sein de chaque chambre. Ce qui pourrait n'apparaître que comme

une pratique de simple bon sens recèle en réalité tout un arrière-plan politique qu'on ne saurait négliger.

A cet égard, les dernières sessions ont manifesté des progrès puisque le ministre chargé des relations avec le Parlement a fait observer en juillet 1987 qu'un tiers des projets déposés depuis le début de l'année l'ont été sur le bureau du Sénat. Il semble en effet qu'on arrive à une proportion optimum.

La gestion du temps dans les débats du Sénat est aussi importante en première lecture que dans les phases ultérieures. La première lecture est l'étude de fond détaillée du projet. On a vu dans certains cas que sa durée ou sa prolongation pouvaient devenir des faits politiques, si par exemple l'opinion publique est mobilisée sur le sujet. Tel a été le cas bien connu du projet relatif à l'enseignement privé au printemps 1984 retiré par le Gouvernement alors qu'il était en instance devant le Sénat depuis un mois et demi. Certains auteurs ont voulu voir en cette affaire une sorte de veto exercé par le Sénat grâce à une habile temporisation. Est-ce qu'un délai d'examen d'un mois et demi pour la première lecture d'un projet véritablement essentiel, devant une assemblée, peut paraître excessif ? La question est au moins discutable.

Un délai appréciable d'examen en première lecture est souvent d'autant plus nécessaire que la procédure d'urgence est fréquemment proclamée par le Gouvernement à sa seule discrétion. Elle a pour effet, comme on sait, de supprimer la deuxième lecture et elle déclenche régulièrement les protestations de l'assemblée saisie en second, c'est-à-dire généralement le Sénat. Car celui-ci constate que de ce fait le texte qu'il aura voté ne sera pas connu et discuté par les députés mais par sept d'entre eux seulement qui figureront dans la commission mixte paritaire évidemment provoquée par le Gouvernement.

On peut évidemment se demander si les urgences ainsi déclarées sont bien toutes fondées. La liste des projets soumis à cette procédure pourrait à certains moments faire sourire au regard du sens habituel du terme urgence. Jusqu'ici cependant aucun critère satisfaisant capable de définir et de limiter les cas d'urgence ne semble avoir été présenté et par ailleurs on ne voit guère comment contester au Gouvernement son désir de disposer rapidement d'un texte qu'il juge indispensable à son action immédiate. Cependant les excès éventuels de la procédure d'urgence sont quelque peu canalisés par les réactions des commissions et les remontrances des présidents d'assemblée.

Pour les phases postérieures à la première lecture, le problème du temps demeure aigu, davantage peut-être. Il faut avoir vu se succéder à un ou deux jours d'intervalle, parfois en fin de session

à quelques heures, des discussions en première puis en deuxième lecture des textes de commission mixte, puis des nouvelles lectures pour sentir ce qu'a de caricatural une procédure aussi déformée par l'excès de précipitation. N'est-il pas presque humiliant pour une assemblée de se voir demander de modifier ses positions en d'aussi brefs délais ? Et d'ailleurs si beaucoup de commissions mixtes échouent, n'est-ce pas au premier chef parce que la pression du temps empêche de mûres et raisonnables négociations ? Dans les rares cas où des commissions mixtes ont disposé de délais importants, on a constaté des aboutissements positifs.

Ces constatations ont conduit certains auteurs à souhaiter l'institution d'un jeu de délais pour les différentes phases législatives, inspiré par exemple de la réforme constitutionnelle de décembre 1954 votée sous le Gouvernement Mendès-France. Une période qui devrait être de quelques mois, abrégée en cas d'urgence, serait consacrée à des navettes successives au terme de laquelle seulement le Gouvernement pourrait donner le « dernier mot à l'Assemblée nationale ». Nous ne cacherons pas notre scepticisme sur la possibilité actuelle d'une réforme constitutionnelle en ce sens et même d'une réforme plus limitée garantissant un certain délai de travail à la commission mixte et dont cependant l'utilité semble évidente (5).

Une autre procédure contraignante aurait pu transformer ou limiter sensiblement le rôle législatif du Sénat, à savoir : le vote bloqué. Il n'y a pas finalement joué un rôle vraiment important.

Il était même presque tombé en désuétude lorsque brusquement les circonstances politiques de l'année 1986 lui ont rendu un regain d'activité. Au début de l'année, l'opposition d'extrême gauche puis, après les élections, la gauche tout entière ont tenté de faire échec à des projets gouvernementaux importants par le dépôt de motions de procédure les plus diverses, puis par celui d'innombrables amendements. Pour abrégé des débats déjà pléthoriques le Gouvernement utilisa 27 fois la technique du vote bloqué. Si ces méthodes de freinage — d'obstruction disent certains — devaient se généraliser, elles pourraient avoir de graves conséquences sur la capacité pour le Sénat d'amender les textes qui lui sont soumis et par conséquent sur son rôle législatif. Les débats des deux sessions de l'année parlementaire 1986-1987 n'ont pas, heureusement, justifié ces inquiétudes.

(5) Autre réforme qui serait particulièrement utile : un allongement, modéré certes, mais assuré des sessions ordinaires, ou la création d'une brève session d'hiver. Les cinq mois et demi prévalant actuellement sont une durée trop courte pour un Parlement moderne. Le prix à payer en est des ruptures de travail trop longues et des sessions extraordinaires imprévisibles et capricieuses.

III

Les instruments par lesquels le Sénat peut influencer sur le contenu final de la loi sont, on le sait, la proposition de loi et l'amendement.

Dans sa décision désormais fameuse du 23 janvier 1987 sur ce que l'on a appelé « l'amendement Séguin », le Conseil constitutionnel avait établi une distinction nette entre ces deux types de textes. L'amendement, dans la pensée du Conseil, était censé ne pas devoir revêtir une « ampleur » ou « une importance » qui était réservée à la proposition et — *a fortiori* — au projet de loi.

Cette position a été largement contestée et en particulier par les deux présidents d'assemblée. Dans un article paru dans *Le Monde* du 29 janvier 1987, M. Chaban-Delmas déclarait en particulier que : « La Constitution de 1958 n'introduit aucune différence, ni d'importance, ni de portée entre ces deux droits qui constituent ensemble ce que les spécialistes nomment le "droit d'initiative" et dont bénéficient au même titre les élus de la Nation et le Gouvernement. » Au surplus, le simple examen du débat parlementaire montre que la transformation d'une proposition de loi en amendement ou le processus inverse sont des pratiques courantes depuis fort longtemps, et dont le but est de simplement choisir l'itinéraire le plus bref, compte tenu des circonstances, pour aboutir au débat public. Ce qui a surtout été critiqué dans la décision du Conseil, c'est l'idée que des critères jusqu'ici inconnus et naturellement non prévus par la Constitution — à savoir « l'ampleur et l'importance » — pouvaient permettre d'écarter du débat les amendements qui contiendraient une dose trop considérable de ces éléments. De là à penser qu'un amendement ne peut être qu'anodin, il n'y a qu'un pas... et en outre on perçoit immédiatement le risque de subjectivité et d'arbitraire de pareils critères. Le président de l'Assemblée nationale soulignait par ailleurs le danger qu'une telle décision pouvait faire courir spécialement à l'opposition, car disait-il : « La voie de l'amendement demeure souvent, pour elle, le plus sûr moyen de se faire entendre. »

Il se trouve que le Sénat est assez souvent dans cette situation, même si sa démarche ne procède pas d'une opposition strictement politique.

Lorsque en effet le Gouvernement lui transmet un projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale, c'est par hypothèse qu'un accord, provisoire peut-être, s'est fait entre cette Assemblée et le Gouvernement. Sauf exceptions où le Gouvernement se promet *in petto* de faire modifier par le Sénat un point qui ne lui convient pas, il aura souvent tendance à ne pas voir favorablement un bouleverse-

ment du texte. C'est pourquoi le succès de l'amendement sénatorial est en lui-même assez difficile sans même parler des conditions de recevabilité déjà posées par les textes constitutionnels et organiques et par le Règlement.

Principal moyen d'intervention législative du Sénat, l'amendement ne peut cependant occulter totalement cette autre branche du droit d'initiative qu'est la proposition de loi d'origine sénatoriale. Mais il est bien connu que de telles propositions, lors même qu'elles ne soulèvent pas de graves divergences politiques, arrivent difficilement à percer les difficultés de la procédure et du calendrier. De 1959 à 1983, 75 lois, soit 3 % des 2 402 lois promulguées, sont dues à l'initiative du Sénat (6).

Depuis lors, ce fut le cas 3 fois (sur 120) en 1984, 1 fois (sur 124) en 1985 et 4 fois (sur 60) en 1986. Sur un fond de faiblesse générale, il est tout de même exact que les périodes où le Sénat se trouve en bonne harmonie avec le Gouvernement sont plus favorables au succès de ses propositions de loi.

Celles-ci, intervenant pour leur plus grande part dans le droit des personnes et les problèmes de société, ne sauraient être tenues pour négligeables. Il suffit de citer la loi sur les prélèvements d'organes après décès, la loi instituant le médiateur, la loi relative à la publication des sondages, la loi sur la répression du viol et, plus près de nous, la loi sur le régime juridique de la presse issue d'une proposition du sénateur Cluzel et de plusieurs présidents de groupe.

L'examen statistique des amendements déposés devant le Sénat et adoptés par cette assemblée n'apporte pas de lumière décisive sur l'impact réel du Sénat dans la législation positive. Mais il en ressort clairement que le travail législatif du Sénat ne cesse de croître sous l'effet cumulé du nombre et de l'ampleur des réformes engagées par voie législative, de la durée des sessions extraordinaires, des facilités de documentation et de travail mises à la disposition des sénateurs, mais aussi — et le président du Sénat l'a relevé dans l'allocution consécutive à sa réélection le 8 octobre 1986 d' « une utilisation excessive de la procédure qui... peut aboutir à la paralysie du Parlement ». Il visait par là l'appel répété aux motions, exceptions, rappels au Règlement et autres incidents divers, mais aussi l'énorme accroissement des amendements déposés sans véritable justification de fond (7).

(6) Chiffres cités dans la remarquable étude de Jean Grangé, L'efficacité normative du Sénat, in *Revue française de Science politique*, août-octobre 1984.

(7) Accroissement visible, notamment en 1986, pour les débats - « fleuves » sur l'aménagement du travail et la liberté de communication.

Les chiffres suivants pour les années 1985 et 1986 montrent la perte d'énergie dépensée dans la confection et la discussion des amendements, mais aussi la part non négligeable de chances d'aboutissement d'un amendement.

	Amen- dements déposés	Adoptés		Sort à l'AN (lecture suivante)	
		malgré refus du Gouver- nement	sans opposition du Gouver- nement	acceptés sans modifi- cation	avec modifi- cation
1985	4 180	1 220	1 331	1 041	232
1986	8 552	37	863	656	84

La comparaison des deux années ci-dessus est instructive en ce sens qu'en 1985, la majorité du Sénat était opposée politiquement au Gouvernement alors qu'en 1986 la situation inverse prévalait sur la plus grande partie de l'année. On constate bien entendu l'énorme décalage entre le dépôt des amendements et leur simple adoption par le Sénat, ce qui montre le degré d'énergie dépensée en vain par l'opposition. On voit ensuite qu'en cas d'opposition avec le Gouvernement, c'est moins de la moitié des amendements du Sénat qui franchissent la lecture suivante de l'Assemblée nationale, alors que dans le cas contraire c'est la presque totalité. Ceci préjuge assez favorablement du succès de ces amendements dans les phases terminales du processus législatif. Mais on peut néanmoins constater que dans le cas d'opposition, les chances de succès ne sont pas nulles, sans doute pour des amendements « techniques » reconnus utiles par tous et dont le Sénat s'est fait une spécialité.

Les analyses quantitatives qui précèdent présentent un intérêt quant à la compréhension des mécanismes par lesquels le Sénat exerce son influence, mais elles ne procurent que des vues très partielles sur le résultat effectif et dernier de cette action. Résultat que, dans une étude précédemment citée, Jean Grangé appelle l'efficacité normative du Sénat et qui, selon lui et à juste titre, ne se prête pas à une étude statistique.

Les motivations des amendements sont si variables, le processus de leur adoption si complexe que même s'ils subsistent au terme de la filière, on peut rarement dire qu'ils apportent une intégrale satisfaction à leur auteur ou au Sénat qui les a votés. Souvent, pour les

accepter, le Gouvernement en a exigé une première rectification qui peut être une substantielle adulation. Même si le nombre d'amendements sénatoriaux acceptés par l'Assemblée nationale dans sa lecture suivante apparaît considérable, combien d'entre eux sont de forme, de rédaction ou de pure technique. Cela, bien entendu, est loin d'être inutile et contribue largement à la clarté et à la pertinence du texte législatif, mais rend aléatoire toute estimation chiffrée d'une influence précise du Sénat sur le fond même de la loi. A l'inverse, un amendement du Sénat a pu être rejeté au cours des navettes et voir sa substance reprise, sous une autre forme, par exemple à la Commission mixte. Il sera ensuite bien difficile de mesurer l'influence réelle du Sénat dans le texte définitif. Dans ces conditions, on ne peut guère procéder que par présomption ou énumération.

On présupera d'une efficacité réelle du Sénat si en définitive la loi a été acquise avec son accord par simples navettes. D'après le tableau que nous avons donné au début de cette étude, ce type d'accord est en décroissance à peu près constante. Voisin de 100 % au début des années 60, il n'est plus guère dans les dernières années que d'environ 65 % des lois adoptées. Les accords entre les deux chambres qui ont nécessité l'intervention d'une commission mixte paritaire sont, au contraire, en nombre considérablement croissant et l'influence du Sénat sur le texte adopté peut être, dans ce cas, très variable. A la commission mixte, les représentants du Sénat ont généralement dû céder sur des points importants pour ne pas courir le risque du « dernier mot ». Mais très généralement la commission mixte et donc le texte adopté sur son rapport, donne des satisfactions réelles au point de vue sénatorial. Quant aux textes sur « dernier mot », largement subordonnés au contexte politique (8), il n'est pas exclu qu'ils comprennent des textes ayant leur origine au Sénat, car l'article 45 de la Constitution prévoit que, dans sa dernière lecture, l'Assemblée nationale ne peut modifier son texte précédent ou celui de la commission mixte que par des amendements du Sénat. Elle use parfois de cette possibilité.

Pour aller plus avant dans le sujet, il faudrait énumérer les lois pour lesquelles, depuis trente ans, le Sénat a imprimé profondément sa marque. Ce n'est évidemment pas possible dans le présent cadre (9). Mais on peut distinguer pour cette influence des domaines privilégiés ; citons en particulier : le droit des personnes et la législation

(8) Il en est intervenu 140 de juin 1981 à avril 1985 et pas un seul depuis lors.

(9) On en trouvera une liste très judicieuse dans l'étude précédemment citée de Jean Grangé : « L'efficacité normative du Sénat ».

civile ; les textes relatifs aux libertés publiques ; le droit des sociétés dont, depuis plus de vingt ans, la structure est modelée et constamment suivie par le Sénat et son rapporteur le président Dailly ; les textes relatifs à l'agriculture ; le contrôle des finances publiques ; le droit et l'organisation des collectivités territoriales dont le Sénat est constitutionnellement le représentant.

Un exemple pris dans cette dernière catégorie sera particulièrement parlant : celui de la loi dite de décentralisation du 2 mars 1982, intervenue dans une période de particulière divergence politique entre le Sénat et un Gouvernement soutenu par une forte majorité de l'Assemblée nationale. Des modifications substantielles ont été obtenues par le Sénat dans les navettes bien qu'il n'ait pas voté le texte définitif. Telles ont été les dispositions relatives aux possibilités d'intervention économique des collectivités locales, la répartition de leurs compétences en matière scolaire, la création de la dotation globale d'équipement des communes. Et on ne négligera pas les résultats obtenus indirectement par le Sénat grâce aux décisions du Conseil constitutionnel favorables à ses thèses notamment sur le contrôle par l'Etat des décisions des collectivités. Dans cette affaire, comme dans bien d'autres, les décisions d'annulation ont rendu nécessaires le dépôt et le vote de textes qui, cette fois, donnaient satisfaction au Sénat.

Ces résultats n'ont pu être obtenus par le Sénat que grâce à une patiente obstination et à la connaissance parfaite du sujet chez tous les sénateurs. Finalement, le Gouvernement, d'abord hérissé par ce qu'il appelait « un contre-projet » du Sénat fut convaincu qu'il lui était avantageux d'en accepter beaucoup de dispositions, d'ailleurs judicieuses, compte tenu d'une accélération sensible des débats et d'un bon accueil de la loi par les organes des collectivités locales.

On saisit, par cet exemple, le type d'action qui procure au Sénat la meilleure efficacité législative et qui n'est évidemment pas l'opposition frontale, même s'il succombe parfois à la tentation en raison d'un désaccord politique essentiel. La véritable vocation du Sénat est celle de l'étude patiente et compétente, de la temporisation pour faire mûrir les problèmes, de la recherche de tous points possibles de compromis, du renouvellement des sujets par des propositions imaginatives.

C'est là, somme toute, le vrai contenu du terme de « chambre de réflexion » qui est inlassablement rappelé par le président du Sénat dans ses allocutions de fin de session et que, semble-t-il, cette assemblée mérite très largement, sans être toujours favorisée par une certaine rigidité, dans la conception des mécanismes constitutionnels et parfois... dans leur application.

RÉSUMÉ. — *Malgré des difficultés techniques — notamment dans la gestion du temps — dues à une certaine sévérité du processus législatif établi par la Constitution, le Sénat assume son rôle de « Chambre de réflexion » avec un degré important d'efficacité.*