

## Pour une ethnographie de l'Institution Sénatoriale, apports de l'approche ethnographique :

### L'envers de la Séance, penser l'institution dans les commissions sénatoriales

« *On fait campagne en vers, mais l'on gouverne en prose* » dit l'adage, mainte fois repris, prêté à Mario M. Cuomo, ancien gouverneur de l'État de New York. Pour autant, l'exercice du pouvoir ne guérit pas le piètre poète de ses vers de mirliton. En langage parlementaire, le café des artistes s'appelle souvent la séance publique, quand les rigueurs de la prose sont confiées à la commission permanente. Selon Joseph Barthélémy « *Les commissions sont des organes constitués dans chaque chambre, composés généralement d'un nombre restreint de ses membres, choisis à raison d'une compétence présumée, et chargés en principe de préparer son travail, normalement, en lui présentant un rapport.* »<sup>1</sup> Ainsi l'article 43C, alinéa 1<sup>er</sup> de la Constitution prévoit que « *Les projets et propositions de loi sont envoyés à l'une des commissions permanentes dont le nombre est limité à huit dans chaque assemblée* ». La répartition de leurs compétences est du ressort des règlements des chambres, ce qui implique de fait une différence dans l'intitulé et la distribution des textes entre ces dernières (ainsi les commissions des Affaires étrangères et de la Défense sont regroupées au Sénat alors qu'elles en forment deux à l'Assemblée). Les sièges en commission sont répartis entre les groupes proportionnellement à leur poids dans l'Hémicycle. Historiquement, en France, les commissions parlementaires naissent dès la réunion des trois ordres en Assemblée nationale en 1789, avant de connaître leur apogée sous la Première République.<sup>2</sup>

La littérature juridique envisage traditionnellement les commissions sous un triple aspect fonctionnel.<sup>3</sup> D'abord, la Commission est un outil de gestion du travail parlementaire. En tant que telle, elle permet de désengorger la Séance publique et d'optimiser le temps accordé aux textes. Ensuite, la commission est le lieu de l'expertise<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Barthélémy J., *Essai sur le travail parlementaire et le système des commissions*, Librairie Delagrave, Paris, 1934, p. 10.

<sup>2</sup> « [...] de 1792 à 1795, les comités de la Convention ont été les véritables dépositaires du pouvoir exécutif ». Pierre E., *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, 4e éd. (supplément 5e éd. 1924), p. 737, cité par D. W. S. Lidderdale dans *Le Parlement français* (Cahiers de la Fondation nationale de sciences politiques, n° 54). Librairie Armand Colin, Paris, 5e éd., 1954, p. 172.

<sup>3</sup> Voir notamment : Türk P., *Les Commissions parlementaires permanentes et le renouveau du Parlement sous la Ve République*, Paris, Dalloz, 2005 ; Loquet P., *Les commissions parlementaires permanentes sous la Vème République*, PUF, Paris, 1982 ; Fraysse F. et Hourquebie F. (sous la direction de), *Les commissions parlementaires dans l'espace francophone : actes du colloque organisé les 1er et 2 octobre 2010, à l'Assemblée nationale et au Sénat*, Montchrestien, Paris, 2011 ; Rens Ivo. Les commissions parlementaires en droit comparé. In : *Revue internationale de droit comparé*. Vol. 13 N° 2, Avril-juin 1961. pp. 309-326.

<sup>4</sup> Szij E., « La technique de la loi dans les travaux préparatoires au débat parlementaire », *Parlement [s]*, *Revue d'histoire politique* 1/ 2009 (n° 11), p. 93-104

et de la légistique. Enfin, elle est un outil de revalorisation du Législatif. Ainsi son renforcement sera l'une des idées maîtresses de la réforme constitutionnelle de 2008 visant à revaloriser le rôle du Parlement. Cette approche se justifie historiquement. Les limitations des pouvoirs des parlementaires se sont en effet souvent conjuguées à une rationalisation des commissions. Ainsi en réponse à la République jacobine, la Constitution du 5 fructidor de l'an III prohibe les comités permanents. Un siècle et demi plus tard, la Constitution de 1958 tentera de limiter leur puissance en en restreignant le nombre à six et en faisant, théoriquement, des commissions spéciales la règle pour l'examen des textes.<sup>5</sup> Toutefois, l'épaisseur modeste de la littérature sur les Commissions parlementaires, en France, mais aussi à l'étranger, est patente. Ce caractère est souvent identifié à leur faiblesse.<sup>6</sup> Ainsi peut s'expliquer le peu d'intérêt de la Science politique pour cet objet qui a, qui plus est, le désavantage par rapport à la Séance publique d'être beaucoup plus difficile d'accès. En effet, les réunions de commissions ne sont pas ouvertes au public et y assister relève parfois du parcours du combattant. Leur publicité est, pour sa part, assurée par un compte-rendu analytique bien plus difficile à interpréter, au moins en apparence, que le Compte-rendu intégral de la Séance publique. À la suite de Lijphart, la majeure partie de la littérature en Science politique envisage le rôle des commissions comme dépendant essentiellement du degré de consensualisme parlementaire.<sup>7</sup> Se pose dès lors la triple question de la commission comme lieu de recherche du compromis, de réflexion et de délibération<sup>8</sup>. Celle-ci ne se caractériserait donc pas seulement par sa fonction, mais également par la nature qualitativement objectivable de ses débats. La force des commissions serait dès lors également liée à l'autonomie délibérative du Parlement. Ainsi le régime présidentiel, impliquant une plus forte indépendance de vote des élus, verrait paradoxalement leur renforcement.<sup>9</sup>

Cette intervention n'aura pas pour objectif d'envisager le rôle de l'activité de délibération en commission ; ni en quoi elle concoure à la revalorisation du rôle du Parlement. Plus modestement, elle interrogera la conception de l'institution développée dans le cadre des réunions de commission. Pour ce faire, nous tâcherons d'envisager le cas du Sénat français. Ce choix nous semble se justifier eu égard à l'importance que cette institution accorde à ces instances. Ainsi doit-on à la Haute-assemblée la consécration des commissions permanentes lors de la réforme de 2008. Dans son ancienne rédaction, l'article 43 de la Constitution prévoyait que les commissions spéciales étaient la norme et les commissions permanentes l'exception pour l'examen d'un texte. Ce dispositif, modelé sur les *select committees* britanniques, avait été imaginé par les rédacteurs de la Constitution pour affaiblir des commissions qu'ils voyaient comme un danger pour la

---

<sup>5</sup> Il est à noter que l'automatisme reste ici très discuté entre commissions permanentes et force du Parlement. La III<sup>ème</sup> République qui, après 1877, reste l'archétype du Régime parlementaire en France n'a instauré de commissions permanentes en substitution des commissions spéciales qu'en 1902.

<sup>6</sup> Lees J.D, Shaw M., *Committees in Legislatures: A Comparative Analysis*, Duke University Press, Durham, 1979 ; Hazan R-Y, *Reforming Parliamentary Committees, Israel un Comparative Perspective*. Ohio State University Press, Columbus, 2001

<sup>7</sup> Lijphart A, *Patterns of Democracy. Governement Forms and Performance in Thirty-six countries*. Yale University Press, New Heaven, 1999.

<sup>8</sup> Viktorovitch Clément, « Les commissions parlementaires à l'Assemblée nationale et au Sénat : un havre de paix ? », *Parlement [s], Revue d'histoire politique*, 2010 /2 n ° 14, p. 90-110 ; Erik Damgaard et Ingvar Mattson, « Conflict and Consensus in Committees », *Patterns of Parliamentary Behavior: Passage of Legislation across Western Europe*, dir. Par Herbert Döring et Mark Hallerberg, Aldershot, Ashgate, 2004.

<sup>9</sup> Martin S, *Electoral Institutions, the Personal Vote and Legislative Organization*, *Legislative Studies Quarterly*, 36, 2011, p.339-361

prééminence ministérielle. Dans les faits, c'est l'inverse qui s'est passé et, tout au long de la V<sup>ème</sup> République, les commissions spéciales furent rares<sup>10</sup>. Toutefois, par un amendement du rapporteur Jean-Jacques Hyst, le Sénat a renversé la logique du texte faisant de la compétence des commissions permanentes la norme. Ainsi selon Alain Delcamp, ancien Secrétaire général de la Haute Assemblée, « *le travail en commission est beaucoup plus pour le Sénat qu'une phase technique de l'élaboration de la loi. Il est un élément constitutif de sa culture institutionnelle* ». Leur influence est « *l'un des traits significatifs de l'organisation et de la pratique du Sénat.* »<sup>11</sup> Aussi souligne-t-il le poids jugé plus important des commissions au Sénat qu'à l'Assemblée,<sup>12</sup> et ceci pour plusieurs raisons : d'abord, les instances y sont plus stables (les bureaux sont renouvelés tous les trois ans au Sénat contre tous les ans à l'Assemblée), ce que renforcent encore les règles internes entre les groupes qui privilégient la compétence pour la réparation des postes. « *S'il n'y a donc pas de différence de nature, on peut cependant observer de manière incontestable certaines différences de degré et parfois non négligeables entre les deux assemblées. Celles-ci tiennent moins aux règles qu'aux usages et, surtout, aux spécificités de Sénat lui-même. On peut même affirmer que la commission est l'un des lieux où ces spécificités s'expriment le mieux.* »<sup>13</sup> Il souligne également le caractère fondamentalement libre de l'organisation des commissions qui fonctionnent selon des règles essentiellement « coutumières ». C'est cette informalité des débats, cet arrangement avec les règles juridiques comme avec la discipline des groupes qui va entraîner selon lui la formation d'un « *esprit des commissions* » d'où va émerger une « *expertise sénatoriale* ».

L'importance des commissions dans le discours que l'institution sénatoriale tient sur elle-même est donc primordiale. Pour autant, comment est envisagé le rôle du Sénat dans ces instances ? Est-il vu de la même façon qu'en séance publique ? De quelles dynamiques d'acteurs relève-t-il ? Qui se pose ce type de questions est très rapidement confronté à un obstacle. Comment étudier les commissions parlementaires ? Au Sénat, leurs séances ne sont pas publiques et aucune vidéo n'est disponible, si l'on excepte les auditions dont nous envisagerons la particularité. Certes, il existe un compte-rendu. Mais ce dernier, analytique, est en fait très partiel et partial, et se contente d'un résumé des prises de position sur le texte. Le manque de données quantitatives exploitables fait également, et à la différence peut-être des chambres anglo-saxonnes, de cette possibilité une impasse. C'est donc bien à travers une observation ethnographique qu'il faut envisager le rôle institutionnel des commissions. Pour comprendre comment la représentation de l'institution est convoquée lors des séances de commission, il est donc nécessaire de se poser en observateur patient, sur l'une des nombreuses chaises serrées derrière les sièges des sénateurs. Parmi les nombreux fonctionnaires et collaborateurs, invisible sauf quand il bloque le passage, l'observateur est souvent ignoré par les acteurs. Toutefois, être admis en commission n'est pas si aisé au Sénat. Alors que l'Assemblée nationale a organisé la publicité de leurs travaux suite à la réforme constitutionnelle de 2008, les sénateurs ont fait le choix de confiner ces antichambres de

---

<sup>10</sup> 1 % des textes législatifs en moyenne selon Pauline Türk. Pauline Türk, « Le Statut des commissions permanentes : une évolution sans révolution » in *La révision constitutionnelle de 2008 Une nouvelle Constitution ?*, LGDJ, 2011, Paris, p.205

<sup>11</sup> Delcamp A., « l'importance du travail en commission », in *Mélanges Patrices Gélard*, 2000, p.172

<sup>12</sup> Delcamp A., la procédure législative regard et pratique sénatoriale, in *Le bicamérisme, journée d'études du 17 mars 1995*, Economica, presses universitaires d'Aix-Marseilles, 1995, Aix-en-Provence

<sup>13</sup> Ibid, p.171

la loi au Huis-clos. Malgré le soutien de l'administration sénatoriale, prendre pied dans ces dernières ne fut guère aisée. Si au bout du compte c'est le Président de commission qui décide de l'opportunité d'ouvrir les séances à un observateur, le rôle de l'administration reste important. Certains chefs de service refusèrent l'idée de pouvoir accueillir un élément extérieur. Ma présence en commission des lois et en commission des finances fut pour sa part conditionnée à un entretien préalable avec l'administrateur-chef de service. L'observation des commissions des finances et des lois fut dictée plus par les circonstances et les opportunités que par un choix décidé. L'accès à la Commission des finances fut aisé, celui à la commission des lois plus difficile. Les observations et les entretiens réalisés le furent tous entre 2011 et 2013, période où le Sénat connu une faible majorité de gauche. Ces observations furent complétées par 33 entretiens réalisés avec des sénateurs (23) des fonctionnaires du Sénat (8) et des collaborateurs de groupes (2).

Nous verrons d'abord en quoi le contexte propre aux réunions de commission permet de saisir un esprit et un jeu d'acteur propre (I), source d'une représentation particulière du rôle de la Commission et du Sénat (II).

## *I. Les conditions d'un discours*

Pour comprendre comment se caractérise le discours porté par les sénateurs sur leur institution en Commission, il convient de voir en quoi les conditions de son énonciation se différencient de la Séance publique. Cette singularité passe d'abord par une évidence. Les lieux où se tiennent les réunions de commissions ne sont pas les mêmes que ceux où se tiennent les Séances. Dans un premier temps, nous envisagerons donc la particularité de ces lieux et le type d'échanges qu'ils prévoient et qu'ils induisent. (1) Enfin, le second point interrogera les conséquences du précédent. Quelle influence le huis clos et la disposition des lieux impliquent-ils sur les rapports des sénateurs au temps en commission ? (2)

### *1. Des lieux singuliers*

Qu'est-ce qu'une Commission ? Dans le labyrinthe du Luxembourg, c'est d'abord un lieu que vous indiquent les huissiers sur un petit plan rose au dos d'un laissé passé. La Commission c'est généralement une salle de réunion, le bureau d'un Président et de ses vices Président. Une commission, c'est aussi des fonctionnaires dont l'espace de travail jouxte généralement celui des derniers acteurs mentionnés. La Commission des finances et la Commission des lois ont la réputation d'être prestigieuses parmi les sénateurs et comptent toutes deux 49 membres.<sup>14</sup> Pour autant, les deux salles de commission sont fort dissemblables. La commission des finances se voit reconnaître une importance particulière à travers sa situation dans le Palais. Installée dans les étages de l'aile ouest, en face de l'Escalier d'honneur, ses fenêtres donnent sur les deux principales cours du Palais du Luxembourg. La commission des lois se trouve pour sa part en un lieu

---

<sup>14</sup> Marc Abélès montre qu'il en est de même à l'Assemblée nationale.

moins aisément identifiable, dans les étages du Palais. Alors que la commission des finances se voit réserver un étage, les lois partagent leur couloir avec des groupes politiques.

À l'inverse de l'Hémicycle, les dorures y sont discrètes, voire inexistantes. Comme d'ailleurs celle de l'Assemblée nationale, la salle de la Commission des lois dénote par son modernisme au sein du Palais de Marie de Médicis. Les tables d'une forme irrégulière et les peintures d'art moderne parent un ensemble relativement dépouillé. La salle de la Commission des finances est pour sa part bien plus richement ornée. Sous un immense lustre se dressent ainsi de grandes tapisseries recouvrant les murs. Les deux lieux affichent néanmoins peu d'ostentation au sein d'un Palais dont la richesse architecturale marque souvent les nouveaux sénateurs à leur arrivée.<sup>15</sup>

Au-delà du décor, c'est l'organisation des tables qui semble marquer le plus nettement la fonction attribuée au lieu. Leur disposition n'est en rien faite pour que chacun puisse voir l'orateur. Les membres de la commission des finances sont ainsi disposés au sein d'un U plein. Sur une table perpendiculaire siègent le président et l'orateur. Les autres sénateurs se placent face à face par table, obligeant souvent ceux qui, par malchance, se sont retrouvés au centre du dispositif à se contorsionner pour voir qui parle, et qui vote. La configuration de la commission des lois est à peu près la même, à ceci près qu'une troisième rangée de tables parallèles est présente rendant encore plus difficile la communication visuelle. Les sénateurs y siègent par groupe, chaque pôle s'arrogeant généralement une table. On ne se voit pas en commission, ou mal. Alors que l'espace de la Séance se construit dans le rapport d'opposition vertical d'une scène et de gradins, celui de la séance est invariablement horizontal (les acteurs ne s'y lèvent d'ailleurs jamais pour parler à rebours de la Séance) dans lequel l'espace de vision n'est pas uniformément orienté.

Cette disposition n'est de fait pas favorable aux grands discours et plus propice aux conciliabules. Les sénateurs voient difficilement l'orateur et l'absence de camps se faisant face n'incite pas au débat et aux oppositions. La spécialisation des opinions qui permet aisément d'identifier d'où vient un argument est bien moins nette. Certes, chacun s'installe à sa table, mais personne n'a de place attribuée. Centristes et sénateurs UMP se mêlent sans vrai ordre, tout comme socialistes, communistes et radicaux. Par bien des aspects, ces espaces ressemblent plus à des lieux d'études que d'échange.

Aucun collaborateur n'a le droit de s'asseoir aux tables. Seuls le chef de service de la commission et l'assistant du rapporteur y trouvent place, au côté du président. Les autres fonctionnaires s'installent généralement sur des chaises, souvent fort à l'étroit, derrière les sièges des sénateurs. La commission est donc, comme la Séance, un lieu consacré dont seule l'élection donne la clef. Mais dans l'hémicycle chacun peut assister aux séances depuis les tribunes (moyennant quelques formalités à l'entrée). Or, l'on entre pas facilement en commission... ce qui est vrai pour un observateur universitaire l'est également pour des acteurs rompus aux travaux parlementaires. En dehors des sénateurs et des fonctionnaires de la commission, bien peu nombreux sont ceux à posséder le précieux sésame leur permettant d'accéder aux réunions<sup>16</sup>. Aucune carte,

---

<sup>15</sup> Ainsi le Sénateur Filleul s'exclame-t-il « *On remarque tout de suite la beauté du lieu ! C'est Versailles ! Le grand escalier ! Et la gentillesse du personnel ! Tout de suite on est crédible. Tout de suite on est sénateur.* », Entretien réalisé en février 2012.

<sup>16</sup> Il s'agit notamment des collaborateurs de groupe qui après une longue lutte des groupes politiques se sont vu accorder le droit d'assister aux réunions à condition qu'au moins un membre de leur groupe soit

aucun badge ne sont nécessaires pour rentrer dans la salle. Toutefois, les fonctionnaires, gardiens du temple, sont aux aguets et ne manquent pas de demander lors des premières observations si toutes les autorisations ont bien été données. Toutefois, si la commission est un lieu fermé, c'est afin de se garder de trois acteurs. Les caméras, jugées susceptibles de perturber le débat, le gouvernement censé le dominer, les partis politiques (au travers notamment des collaborateurs de groupes) réputés le contrôler.

Alors que, sur la proposition de Noël Mamère, l'Assemblée avait désiré introduire la publicité des commissions en première lecture du projet constitutionnel de 2008, Le Sénat en a rejeté l'idée. « *La liberté des échanges est l'un des principaux atouts du travail en commission. La confidentialité en est la garante* » écrira Jean-Jacques Hiest dans son rapport<sup>17</sup>. Encore en 2011, une proposition dans ce sens de la Sénatrice Blandin, Présidente de la Commission de la Culture, a reçu un accueil froid de la nouvelle majorité, ce qui tend à montrer que la question transcende les clivages au Palais du Luxembourg. Pourtant, l'établissement du texte de base par la commission a suscité, dès l'origine, la revendication par certains sénateurs d'une plus grande publicité et accessibilité des travaux. Cela s'est de fait manifesté par une traçabilité des interventions des sénateurs en commission et des amendements déposés (avec notamment la mise en ligne des interventions sur les fiches individuelles des sénateurs publiées sur le site du Sénat) et la réforme du Compte rendu analytique des commissions (à présent confié aux fonctionnaires du Compte-rendu analytique de Séance<sup>18</sup> et rédigé au style direct). Toutefois, comme le révèle un fonctionnaire de la Séance<sup>19</sup>, il existe bien un droit de regard des sénateurs sur leurs dires dans le Compte rendu analytique. Si ceux-ci ne veulent pas qu'apparaisse un propos, il sera supprimé. Il y a donc une différence fondamentale entre le Compte rendu de commission et la publicité généralisée qui est pratiquée à l'Assemblée nationale. Les collaborateurs des groupes politiques ont pour leur part obtenu de pouvoir assister aux réunions consacrées à l'établissement du texte. Mais alors qu'à l'Assemblée ils peuvent assister à toutes les réunions, ils sont au Sénat limités à un par groupe (sous condition qu'un sénateur du groupe soit présent), doivent sortir lors de l'examen des amendements extérieurs et ont théoriquement interdiction de communiquer.

À travers ces mesures, il s'agit pour les commissions de montrer en quoi un sénateur ne peut se voir substituer. Ainsi un collaborateur ne peut pas pallier l'absence de tous les élus de son groupe. Leur nombre limité et leur sortie au moment des votes doivent garantir l'indépendance des élus vis-à-vis des groupes. Ce dernier point est bien sûr illusoire. Les sénateurs sont capables de s'entre-contrôler et de rapporter eux-mêmes les « mal-votants ». L'exclusion du collaborateur peut être envisagée comme ayant une double utilité symbolique. D'abord sanctuariser la commission comme lieu de l'indépendance sénatoriale. Ensuite, définir par opposition à lui, le sénateur comme un être autonome des logiques partisanes.

---

présent en commission, qu'un seul collaborateur soit présent au même moment, et qu'ils n'interviennent pas.

<sup>17</sup> J.-J. Hiest, Rapport n° 387 fait au nom de la Commission des lois, Sénat, 11 juin 2008, p. 101-102

<sup>18</sup> La question n'est pas neutre quand on sait qu'il était avant rédigé par les administrateurs de la commission sur lequel a pris le Président de cette dernière.

<sup>19</sup> Entretien avec un fonctionnaire du service de la Séance, mai 2011

L'un des effets paradoxaux de la réforme constitutionnelle de 2008 est d'avoir introduit en commission la présence du Gouvernement.<sup>20</sup> Nombreux étaient ceux qui, au Sénat, espéraient que la nouvelle place accordée aux commissions permettrait d'augmenter les marges de manœuvre de l'assemblée en construisant un lieu de délibération décisionnel dont serait absent le Gouvernement.<sup>21</sup> Ainsi les sénateurs avaient-ils introduit à l'article 10 de leur règlement l'interdiction pour le ministre d'assister aux réunions. Les débats parlementaires de l'époque, auxquels nous n'avons pas pu assister, montrent une forte opposition des parlementaires de tout bord. L'idée avancée est simple, loin du ministre et des caméras, le Sénat comme institution pourrait donc peser de tout son poids dans la confection d'un texte dont l'aura apparaîtrait renforcée lors de sa présentation en séance publique. C'est cet espoir que brisa le Conseil constitutionnel en estimant que l'accroissement du pouvoir des commissions ne doit pas avoir pour effet corollaire un affaiblissement de la place du Gouvernement dans le processus législatif.<sup>22</sup> Ainsi considéra-t-il comme caduques les dispositions des règlements des assemblées de même qu'il a censuré les dispositions de la loi organique limitant le droit d'accès du Gouvernement aux travaux des commissions<sup>23</sup>.

Cette réticence a perduré au dire des sénateurs et des fonctionnaires. Plusieurs exemples ont souvent été évoqués en entretien. Le premier fut la présence de Martin Hirsh qui, en tant que Secrétaire d'État, était venu défendre un texte sur le Service civique. Les débats devant la Commission de la Culture semblent, aux dires des personnes interrogées, s'être tout à fait bien passés. Aux Affaires étrangères également le ministre semble très bien reçu, de même que ses collaborateurs. En revanche, les collaborateurs des groupes sont pour leur part très mal vus. Le prestige de la Commission ne joue pas ici contre le ministre, mais au contraire en sa faveur dans une atmosphère détendue. Là où sa présence est vue comme nuisible à l'autonomie du Sénat en Commission des Lois, en Commission des Affaires étrangères elle est nécessaire pour

---

<sup>20</sup> Dans sa décision n° 2009-579 DC du 9 avril 2009, le Conseil reconnaît au Gouvernement le droit « *participer aux travaux des commissions consacrés à l'examen des projets et propositions de loi ainsi que des amendements, dont ceux-ci, font l'objet* » et d'« *assister aux votes destinés à arrêter le texte sur lequel portera la discussion en séance* ». Le Conseil se base ici sur un « faisceau » d'arguments. En effet, l'article 31 prévoit le libre accès des membres du Gouvernement aux assemblées ainsi que le droit d'être entendu par ces dernières. De leur côté les articles 40 et 41 permettent au gouvernement de soulever l'irrecevabilité de certains amendements. L'article 44 prévoit que « *les membres du... Gouvernement ont le droit d'amendement. Ce droit s'exerce en séance ou en commission...* ». Enfin il convient bien sûr de souligner plus avant les changements induits par l'article 42.

<sup>21</sup> « *Siéger souvent, légiférer vite, sous le regard permanent du Gouvernement, limiter le droit d'amendement, tenter de réduire le temps du débat parlementaire en séance publique, telle est la pratique du Gouvernement. Nous sommes bien loin de la revalorisation du Parlement.*

*Qui peut présenter comme un progrès, comme un droit nouveau pour le Parlement, la possibilité pour le Gouvernement, s'il le souhaite, d'être présent de manière permanente en commission ? Certes, le Gouvernement doit pouvoir se faire entendre quand il le veut, mais, une fois qu'il s'est exprimé, ne peut-il laisser les parlementaires travailler entre eux à l'élaboration du texte de la commission ? Doute-t-il à ce point de sa majorité qu'il ait besoin de la mettre sous surveillance constante ? Si nous voulons rendre tout son intérêt à la séance publique, ne faut-il pas admettre qu'elle doit être le lieu où se confrontent, avant décision, les positions du Gouvernement, de la commission et des groupes politiques ?*

*Là où la démocratie exige la séparation des pouvoirs, la pratique du Gouvernement introduit la confusion des pouvoirs. » Bernard Frimat, compte rendu intégral des débats, 2 juin 2009*

<sup>22</sup> Enfin, la décision n° 2009-582 DC du 25 juin 2009 marque la fin des espoirs de ceux qui, au Sénat, avaient malgré tout espéré jouer sur les mots pour éloigner le Gouvernement des commissions. En effet, le Conseil, émettant des réserves concernant la rédaction de l'article 10 du Règlement du Sénat, empêche toute interprétation de ce dernier tendant à limiter la présence du Gouvernement au seul vote final.

<sup>23</sup> Décision du 9 avril 2009, n° 2009-579 DC

entretenir une fiction d'investissement parlementaire en matière de diplomatie. Les Affaires étrangères et la Défense sont des domaines où le Parlement est largement marginalisé. La présence du ministre n'est alors pas vécue comme une diminution, mais comme un témoignage de respect à la Commission. Cette dernière n'ayant pas la capacité d'amender les conventions, son travail tient plus de l'influence et du dialogue que du législatif. Il faut également s'intéresser à la sociologie particulière de cette commission. Le prestige institutionnel de la Commission des Lois ou de la Commission des Finances n'est pas de même nature que celui de la Commission des Affaires étrangères. Cette dernière est souvent le lieu où s'inscrivent les anciens ministres ou hommes politiques d'influence. Leur importance politique ne signifie pas leur institutionnalisation. Leur carrière s'est faite en grande partie loin du Sénat et ils ne voient en ce dernier qu'un porte-voix politique.

En revanche, les interventions des ministres devant la Commission des Finances ou devant la Commission des Lois sont parfois décrites comme relevant du pugilat. À rebours des Affaires étrangères, les Commissions des Finances ou des Lois sont formées de sénateurs, souvent peu connus au niveau national, mais disposant d'une vraie culture de l'institution. Autrement dit, l'éminence de la Commission des Affaires étrangères se fonde sur un prestige politique et non institutionnel de ses membres. Ainsi les membres de la commission des lois n'hésitent pas à s'enorgueillir de leurs faits d'armes qui ont poussé les ministres à ne plus mettre les pieds dans la salle de réunion. Les versions divergent sur ces réunions rentrées dans la mémoire des membres et qu'ils évoquent souvent en entretien. Toutefois, c'est toujours la victoire sur le ministre qui est saluée. *« Depuis que ça a été instauré, il y a un seul ministre qui est venu à la Commission des Lois. Il s'est fait plumer ! Tous ses amendements, il s'est pris des "allez-vous faire voir". Il m'a dit après, "Aïe". Et je lui ai dit "Ah, je vous avais prévenu ! Si vous venez nous on vous aime pas !" »*<sup>24</sup> explique pour par exemple Jean-Jacques Hyst.

Ces témoignages nous semblent d'autant plus intéressants qu'ils proviennent de sénateurs de droite, dans une commission de droite, face à un ministre du même bord politique. On ne peut donc pas soupçonner leurs auteurs d'enjoliver leurs palmarès d'opposant ou de décrire un moment qui tiendrait au fond de la dialectique politique normale. Pour Jean-Jacques Hyst, la présence du ministre n'est pas forcément favorable pour lui. Attirant l'animosité, il pousse à l'intransigeance jusqu'en séance publique. À l'inverse, s'il est absent, des négociations en sous-main peuvent avoir lieu pour que la Commission soutienne certains de ses amendements destinés à rétablir en partie le texte d'origine.

La commission est donc un lieu à part dans le Palais du Luxembourg. À l'inverse de la Séance publique, elle n'est pas un lieu où les sénateurs s'installent dans une activité de représentation symbolique (ce qui ne signifie qu'ils ne représentent pas leurs électeurs à travers le travail législatif). La mise en scène n'est pas aisée de par la disposition d'un lieu horizontal qui ne s'y prête en rien. Elle est même combattue comme susceptible de nuire au débat à travers un refus de la publicité des réunions de commission.<sup>25</sup> Ce refus doit beaucoup à la volonté des sénateurs de préserver un espace

---

<sup>24</sup> Entretien réalisé en juin 2012

<sup>25</sup> Il est d'ailleurs intéressant de noter que quand les commissions s'ouvrent, les lieux où elles siègent changent. Nous sommes le 10 septembre 2013. La commission des lois a invité Pierre Avril, Olivier Beaud, Julie Benetti et Dominique Rousseau à être auditionnés dans le cadre du projet de loi portant sur la limitation du cumul des mandats. Médiatiques ces auditions se déroulent en salle Clémenceau. La



d'indépendance et de liberté individuelle. Cette dernière se retrouve d'ailleurs dans leur opposition à la présence des partis (à travers les collaborateurs de groupe) et du gouvernement.

## 2. *Le temps de la commission*

Les caméras comme les ministres sont donc rares dans les réunions de commission au Sénat. L'absence d'observateur induit également l'absence de discours à l'attention du citoyen.<sup>26</sup> À ce dernier, l'on ne parle pas. L'existence d'un compte rendu n'en fait pas le témoin des actes et des mots des sénateurs. Il n'est pas convoqué, comme en Séance, pour dénoncer ou constater. Là encore, la commission ne saurait être une tribune. Mais à qui s'adresse-t-on alors ? À qui peut-on bien parler quand le gouvernement et l'opinion, principales adresses dans l'Hémicycle, sont absents ? La commission est un lieu où des sénateurs s'adressent d'abord et avant tout à d'autres sénateurs. Cette évidence induit une profonde transformation des discours qui va conditionner un rapport particulier au temps.

En ce 18 novembre en commission des Finances, nous sommes derrière les bancs de la gauche. Un amendement vient d'être soumis. Le sénateur en question a la réputation de ne jamais être présent. Les sénateurs socialistes sur les bancs s'en amusent « *quelqu'un l'a déjà vu ?* » lance l'un d'eux. Plus tard, un autre amendement est soumis cette fois-ci présenté par un sénateur centriste. L'un des sénateurs des mêmes bancs, pensant qu'il venait de celui dont il plaisantait tout à l'heure s'exclame « *Encore lui ! Je ne le vote pas !* » son voisin lui fait alors remarquer « *non, c'est Arthuis* ». Il s'exclame alors « *Ah bon. Je le vote* », avant de lever la main. Il ne s'agit pas ici de pointer une futilité des raisons présidant au vote. Toutefois, la crédibilité se construit dans la présence. Ce qui est reproché et raillé c'est la désinvolture de celui qui présente l'amendement et n'est pas là pour le soutenir. On peut mettre en parallèle le comportement d'Hélène Lipietz, sénatrice verte de la commission des lois. Cette dernière, unique représentante de son groupe, dépose de nombreux amendements. Parfois, elle maintient ceux-ci jusqu'au vote. Toutefois, le plus souvent, elle se contente de les retirer après avoir reçu une explication du rapporteur. Cette technique semble lui valoir une forme d'estime de ses collègues. C'est à travers cet investissement que va s'instaurer une hiérarchie entre acteurs. Fort de cette réputation, certains sénateurs semblent acquérir le statut de sage au sein des groupes. C'est par exemple le cas de Patrice Gélard. Agrégé de Droit public et de Science politique, le Professeur Gélard a acquis un crédit à travers sa grande maîtrise de droit parlementaire (il fut le rapporteur de beaucoup de réformes du règlement depuis le début des années 2000). L'ancien président de la Commission des lois Jean-Jacques Hyst trouve également place (ils sont souvent côte à côte d'ailleurs) au sein de ce tandem. Ancien député ayant participé comme rapporteur au toilettage du Code pénal, ses précédentes fonctions à la tête de la

---

commission change en effet de décors lorsqu'elle reçoit des personnalités auditionnées ou qu'elle ouvre ses portes au public. La salle Clémenceau et la salle Médicis, aménagées dans sous-sol du Palais, d'architecture moderne sont disposé comme de petit hémicycle. En y tenant leur réunion, les commissions retrouvent donc une configuration plus proche de celle de la Séance publique.

<sup>26</sup>Voir notamment, Heurtin Jean-Philippe, *L'Espace public parlementaire. Essai sur les raisons du législateur*, PUF, 1999

commission lui ont permis d'entretenir une aura le plaçant au-delà des clivages. Lors de la séance du 19 février 2014, la commission des lois discute d'un projet de loi sur le droit à l'information dans la procédure pénale. Jean-Pierre Michel, alors rapporteur socialiste, fait une longue intervention pour présenter ses travaux et ses conclusions. Si les sénateurs de droite écoutent, bon nombre se tournent alors souvent vers leurs deux collègues situés stratégiquement à une position centrale des tables des groupes de droite. Plus tard dans le débat, suite à un amendement rédactionnel du rapporteur, Jean-Jacques Hyst propose une rédaction alternative. Il rallie à sa position verts, communistes, et une partie des socialistes. Ainsi imposent-ils son avis contre celui du rapporteur de gauche. S'attachant rarement aux débats politiques, ces deux acteurs représentent les sages de la commission ; se perdant parfois en considérations fines sur le vocabulaire juridique. Aujourd'hui, le mot notamment fait débat. Patrice Gélard expose longuement en quoi une telle formulation ne devrait pas avoir cours. Alors que le temps dévolu à l'examen des amendements est souvent court, la commission se donne le temps de ce type d'intervention. Non seulement le Président Jean-Pierre Sueur laisse le « Doyen Gélard »<sup>27</sup> s'exprimer, mais il rebondit et donne la parole à d'autres sénateurs pour lui répondre. Avec Jean-Jacques Hyst, ils apparaissent sur tous les bancs comme des ressources en termes de bonnes pratiques juridiques. La commission des lois se doit d'être vertueuse et Patrice Gélard lui demande une nouvelle fois lors de cette même réunion de ne pas rajouter des dispositifs annexes entraînant encore plus d'inflation législative. Ce point est important, car il touche au centre de l'activité de la Commission et du rôle qu'elle se donne. La commission des lois existe pour améliorer la qualité juridique des textes. L'importance accordée aux propos de Patrice Gélard, son poids comme sénateur et le temps laissé à ce type de réflexions que le profane pourrait juger futiles s'explique par cette adéquation.

Toutefois, la technicité de certains débats n'est pas forcément le symptôme d'un échange ésotérique entre experts. Les débats des commissions sont certes techniques, mais ils le sont souvent par recherche de pédagogie. Les sénateurs n'hésitent pas à intervenir pour demander des précisions et dire leur incompréhension de tel ou tel point. Il y a dès lors un vrai effort d'explication du rapporteur. Le 14 novembre 2012, Richard Yung présente un rapport sur l'Union Bancaire européenne. Loin d'être un plaidoyer politique, cette présentation se veut en fait pédagogique. Le rapporteur ainsi que François Marc, nouveau rapporteur général après la nomination au Gouvernement de Nicole Bricq, tentent, autant que faire se peut, à force de graphiques et de métaphores, de faire comprendre à leurs collègues les mécanismes complexes de la législation européenne. Les questions posées semblent alors plus curieuses que politiques. Ainsi François Trucy demande-t-il : « *Avec tout ce que l'on fait depuis des années pour soutenir l'euro, comment se fait-il que ne parvenons pas à avoir un niveau correct pour exporter face au dollar ?* ». Philippe Marini se mêle alors au jeu pour entamer une réflexion générale sur les mécanismes de sortie de crise. La réflexion finit rapidement en débat de politique-fiction. Les sénateurs s'interrogent sur un meilleur mode de fonctionnement des institutions européennes. Ce temps pris en explications pédagogiques est une particularité de la commission. Il s'agit à travers une réflexion commune de construire une approche concertée des problèmes. Le but du rapporteur n'est pas ici de convaincre. Pas plus que les questions naïves de ceux qui l'interrogent n'émanent de sénateurs souhaitant être convaincus. Toutefois, à travers ces débats et ces échanges, les membres de la commission saisissent les enjeux et les problèmes qui

---

<sup>27</sup> Patrice Gélard est agrégé de droit public et doyen de l'Université.

caractérisent le texte. Ils bâtissent une approche commune du dossier sur laquelle se grefferont les intérêts, opinions et contraintes de chacun.

Cette importance est d'autant plus criante que la commission délibère dans l'urgence et que chaque minute y est précieuse. En ça, le rapport au temps en Commission est a priori très semblable à celui instauré en Séance publique. Toutefois, la faible mise en scène que produisent les conditions propres au lieu sur lesquelles nous nous sommes déjà attardées va permettre une plus forte modulation du temps. Les formalités juridiques, si importantes en Séance semblent bien plus souples en commission. Ce 17 novembre 2011, la Séance s'annonce très longue au vu du programme de travail sur la loi de finance pour 2012. Philippe Marini, Président de la Commission des finances, commence par parler de « réunion balais » et évoque le découragement ressenti devant la technicité qui risque d'être celle des débats. La majorité du temps, la réunion de commission est en fait une formalité. Loin du théâtre parlementaire, celle-ci ne vaut pas la peine que l'on s'y attarde. Ainsi le président Marini multiplie-t-il les phrases courtes permettant de contourner les formalités juridiques : « *Pas d'objections, il en est ainsi décidé* », répète-t-il à l'envi. On ne vote pas les articles ou amendements. Aucune contestation ne monte. Il faut aller vite, et les acteurs sont conscients du rapport de force. Les points trop politiques seront abordés en séance. « *Ce débat on l'aura en Séance, sinon on va y passer la journée* », insiste par exemple Nicole Bricq quand il s'agit de rajouter une nouvelle tranche d'impôt sur le revenu ; ceux trop techniques sont jugés approuvés par principe.

Le même phénomène, par ailleurs commun, se produit par exemple à la commission des lois le 19 février 2014, après un vote négatif sur un amendement d'Hélène Liepietz, Jean-Pierre Sueur lance à cette dernière « *Je pense mes chers collègues qu'il en sera de même pour l'amendement 28 ; vous être d'accord ? Oui ? Il est rejeté.* » Il s'agit là encore d'être efficace et de terminer les débats. La sénatrice verte Hélène Lipietz dépose beaucoup d'amendements. Très rapidement les votes sont réglés à travers un échange informel entre elle et le président. Sur l'amendement 47, ce dernier le considère adopté sans vote. Pour les suivants, il suscite le retrait : « *Il est retiré celui-ci, Madame Lipietz ? Oui ? Merci.* » Toutefois, le nombre d'amendements fait encore traîner en longueur les débats. Patrice Gélard, finit pas répondre à la place d'Hélène Lipietz à la question du retrait : « *Oui !* ». Finalement, le sort de plusieurs amendements est traité de front par Jean-Pierre Sueur « *Je vous propose 15 et 17 rejetés. D'accord, c'est bon ?* »

À l'inverse, la longue observation de la Séance publique laisse l'impression d'un Président de séance effacé, arbitre d'un débat dont il tente de ne pas se mêler. On touche là à une différence fondamentale avec la Commission. Le président de commission est un acteur politique agissant, débâtant et prenant parti. C'est tout à fait vrai en commission des finances où Philippe Marini, UMP, ne cesse d'interpeller Nicole Bricq, rapporteur général<sup>28</sup> socialiste du budget. Non seulement il vote, ce qui est très rare et très symbolique pour le président de Séance, mais il se comporte en chef de l'opposition. C'est sa main qui donne le *la* à la droite. Les sénateurs de l'opposition, notamment de

---

<sup>28</sup> L'organisation de la commission des finances est assez particulière et propre et demande explication. Cette dernière est en effet soumise à rythme de travail propre, ayant à examiner très peu de textes, mais l'un d'entre eux étant d'une grande importance. Le projet de loi budgétaire concentre en effet la majeure partie des efforts de la commission. L'examen du texte est généralement divisé en plusieurs rapports que se partagent les sénateurs. Un rapporteur général est nommé pour coordonner l'ensemble et envisager avec cohérence l'ensemble de l'examen. Dans les faits donc, ce dernier a un poids considérable sur toute l'activité de la commission si bien que son président se voit concurrencer dans sa capacité à mener et organiser les travaux.

l'UMP, sont en attente de ce signe. À gauche, le poids du rapporteur général est important. Lors de la séance du 18 novembre, les discussions sur les amendements traînent en longueur. Ainsi, Alain Richard après un débat sur un amendement centriste semble ne pas avoir compris la position de Nicole Bricq, il se tourne à sa gauche vers le sénateur Beauflis et demande « *Elle a dit quoi ?* » « *Sagesse positive.* » lui répond le sénateur communiste. Alain Richard se tourne alors vers ses collègues, puis lève la main : « *sagesse positive ? Ca signifie favorable ?* » À travers cet exemple, on note que la discipline de vote existe en commission, même si elle est certainement moins stricte qu'en Séance publique, et que le Président et, en ce qui concerne la commission des finances, le rapporteur général sont ceux qui veillent à sa tenue. Toutefois, ce poids dépasse bien la question de la discipline de vote. Plus tard dans le débat un amendement semble pouvoir faire l'objet d'un consensus. Philippe Marini se tourne alors vers Nicole Bricq « *On va essayer de l'adopter celui-là.* » Le Président et le rapporteur général rentrent alors dans un débat sans considération pour la salle et au bout de 5 minutes, finissent par trouver une voie de rédaction acceptable. Philippe Marini la soumet ensuite au vote. L'un et l'autre lèvent le doigt et font adopter la version modifiée.

Un peu plus tard, un autre scénario se présente :

« *Philippe Marini : Nous passons à l'amendement 187 de Monsieur Assouline.*

*Nicole Bricq : Oh là ! Défavorable !*

*Philippe Marini : Pareille. Allez Hop. »*

Aucun vote n'a eu lieu. L'un et l'autre n'ont même pas levé les yeux. L'opposition du président et du rapporteur général préjuge du résultat du vote. À la fin de la réunion, on ne demande même plus à voter. Les rangs de la droite se sont clairsemés. Philippe Marini se contente de lire les amendements et l'avis de Nicole Bricq suffit à emporter le sort. La commission ne se caractérise donc pas par l'absence de discipline de vote ou de fait majoritaire. Bien au contraire, celui-ci est reconnu. Et comme il existe, et que l'institution n'a pas à mettre en scène la délibération<sup>29</sup>, faute de public pour faire semblant d'y croire, il s'impose sans nécessité d'éprouver par un vote son existence.

Derrière l'apparence d'une identité face à l'urgence, il convient donc de qualifier très différemment le rapport au temps en Séance publique et en Commission. L'hémicycle est le lieu d'une institution en représentation. Le temps y est une ressource d'existence symbolique pour les parlementaires et les groupes. Cet état va impliquer un rapport rigide au temps de parole, à sa distribution et au protocole qui l'entoure. La commission se caractérise, à travers le huis clos, par une souplesse relative et par une importance à géométrie variable donnée aux discours. Si la commission n'est pas forcément un lieu de délibération, elle est un temps permettant d'approcher de façon commune les dossiers. L'absence de publicité et le rapport souple au temps donnent à beaucoup d'échanges un aspect plus pédagogique que politique. Alors qu'en Séance chaque discours doit être égal (disposant d'un temps de parole prédéfini), en commission une hiérarchie s'instaure. Cette dernière se batit notamment sur la légitimité reconnue à certains acteurs de contribuer à la défense collective d'un rôle.

---

<sup>29</sup> Ce qui ne signifie pas qu'il ne peut pas y avoir de délibération, ou que celle-ci ne soit pas plus aisée en commission. Seulement, quand elle apparaît impossible ou inutile, ce qui est le cas dans l'extrême majorité des cas, sa mise en scène est inutile.

## II. Penser le Sénat en Commission

La Commission est donc un lieu fermé et clos rendant la mise en scène de la fonction de représentation peu payante pour les sénateurs. Les acteurs tiennent à cette spécificité et elle leur permet de construire un rapport particulier au temps notamment marqué un mépris des formalités et par l'importance accordée à une approche commune des textes. Cette dernière se caractérise par une importance particulière à ce qui est vu comme le rôle (légistique, financier...) de la commission et par la volonté de cerner ensemble les grands chantiers et enjeux du sujet abordé. Cela en fait donc un lieu fort différent de la Séance publique. Pour autant, la vision que l'on y développe du Sénat est-elle à ce point différente ? Nous nous interrogerons d'abord sur la crédibilité donnée à l'action institutionnelle (1) avant de voir comme la commission envisage sa défense (2).

### 1. À la poursuite de Don Quichotte

Un élément du décor m'a immédiatement marqué lors de ma première entrée en Commission des finances. La table où s'installent le Président et le rapporteur est cernée en arrière-fond de deux grandes tapisseries représentant Don Quichotte. Malgré mon insistance, je n'ai pas réussi à apprendre de mes interlocuteurs comment ces immenses panneaux de laine datant du XVIII<sup>ème</sup> siècle se sont retrouvés derrière l'un des personnages les plus puissants du Sénat. Tout ce qu'un fonctionnaire finit par répondre à mes curieuses questions, c'est qu'ils y en avaient de semblables à la présidence... De fait, comme Don Quichotte affrontant un moulin, la thématique de l'impuissance est très présente en commission. En ça elle jure avec le discours traditionnellement offensif de la Séance publique.

Ainsi en Commission des lois, le 19 février 2014., les sénateurs débattent alors de la transposition d'une directive européenne sur la procédure pénale. Cette dernière est jugée au mieux médiocre sur tous les bancs.

*« Jean-Pierre Sueur (Président, PS) : Mes chers collègues. Ça ne m'enchant pas non plus. Mais je vous rappelle que nous devons payer une amende si nous ne transposons pas cette directive.*

*Deux sénateurs socialistes : Et qu'est ce qu'il arrive si l'on ne paye pas ?*

*Jean-Pierre Michel (rapporteur, PS) : Ça fait 400 000 € à payer.*

*L'un des deux sénateurs : Parce que l'on veut bien payer !*

*Hugues Portelli (UMP) : il faut se la jouer à l'anglaise ! Il faut un statut dérogatoire !*

*Jean-Pierre Sueur (Président, PS) : Quel est l'avis du rapporteur ?*

*Jean-Pierre Michel (rapporteur, PS) : Mon avis est de suivre le gouvernement, comme d'habitude... (rire du rapporteur auquel répondent les rires de la salle). »*

Ce type d'interaction n'est pas rare en commission. Elle vise principalement deux institutions. L'Union européenne et le Conseil constitutionnel.<sup>30</sup> Il s'agit là de deux acteurs contre lesquels on ne joue pas. Face à eux, aucune parole du Sénat n'est réellement possible. Avec le Gouvernement, le dialogue est inégalitaire et même si les sénateurs perdent, ils peuvent au moins, comme nous le verrons, adopter une position

---

<sup>30</sup> On retrouve également le même type de débat le 15 janvier en commission des lois. Les sénateurs dénoncent alors tour à tour la CEDH et la Cour de cassation.

de principe. L'Europe et la rue de Montpensier imposent leurs vues et les membres de la commission ne peuvent que se révolter symboliquement dans une sortie en forme de politique-fiction. Ainsi, lors d'un épisode déjà signalé en commission des finances, les sénateurs discutent de l'Union bancaire. Suite à un exposé très explicatif et pédagogique du rapporteur, le débat s'engage. Les sénateurs s'attachent alors à reconstruire l'Union européenne au rythme des approbations ironiques de Philippe Marini qui répète longuement que lui a voté non au référendum sur le traité de Maastricht. Ces fuites dans l'irréel sont une caractéristique des débats en commission dont l'étude des débats en séance ne nous a pas permis de retrouver d'équivalent. Certes, l'impuissance est un thème qui apparaît, mais comme un argument politique. Il s'agit classiquement d'exposer la servilité de la majorité.

Ce sentiment d'impuissance permet d'envisager sous un jour nouveau les rapports au ministre. Ce qui se joue derrière l'opposition à sa présence en commission que nous avons déjà évoquée, c'est aussi la crédibilité du jeu parlementaire. Quand on interroge les sénateurs sur le ministre, deux types de réactions sont émises : la frustration de s'adresser à la mauvaise personne et la condamnation d'une vision technocratique de la loi.

C'est en effet avec l'Élysée que l'on négocie en dernier lieu. Aucun intervenant ne nie des pressions de la présidence sur les parlementaires récalcitrants. Ces pressions sont individuelles, elles ne touchent pas l'institution et cette dernière ne peut y répondre. Ainsi manque-t-elle son vrai interlocuteur et l'émergence d'une vraie altérité d'où seul peut surgir le « moi » institutionnel. Le dialogue informel entre les sénateurs de la majorité et l'Élysée, donne le sentiment aux parlementaires que le ministre une est figure de carnaval. Un pantin, sur lequel l'opposition passe sa frustration de ne pas avoir de vrai interlocuteur, et la majorité celle de se voir imposer le résultat de ses délibérations. Ainsi est-il décrit dans les entretiens, et parfois en commission, en termes peu aimables relevant son impotence et son incompétence.

Plus que la personne du ministre, l'autre force assimilée au Gouvernement, que le Sénat s'est fait fort de tenir loin des commissions comme le révèle le Sénateur Gélard, c'est la « *technocratie* » des ministères. C'est elle, à laquelle est déniée toute connaissance du terrain, qui est pointée comme responsable des accrocs. Ainsi le sénateur Saugey qualifie même ses textes d'« *inhumains* »<sup>31</sup>. Pour lui, les seuls bureaucrates qui comprennent quelque chose au terrain sont les administrateurs du Sénat, parce que le Sénat les a changés<sup>32</sup>. Les technocrates des ministères sont pour leur part un danger, car ils maîtrisent les dossiers. Comme le souligne le fonctionnaire de la Commission des lois<sup>33</sup>, sans ses collaborateurs le ministre est nu. Sans son armée de bureaucrates, il n'a pas les moyens de répondre aux objections des sénateurs. Si ces derniers ne sont pas tous spécialistes du sujet, il en est toujours quelques-uns qui le maîtrisent en profondeur. Empêcher les collaborateurs de rentrer c'est donc réduire le ministre à hauteur d'homme, c'est le rendre attaquant et faillible. Tout d'un coup, il n'a plus réponse à tout. Non seulement il n'est plus assisté d'une légion de spécialistes, mais

---

<sup>31</sup> Entretien avec Bernard Saugey, Sénateur de l'Isère, Groupe Union pour un Mouvement Populaire, 15 juillet 2011 à 9 h 30

<sup>32</sup> « *Alors heureusement que le Sénat a aussi des administrateurs qui sont à l'image du Sénat. Alors ils sont énarques ou Science Po... mais disons qu'ils sont ensuite à l'image des sénateurs. Et les administrateurs ne sont plus les mêmes à l'Assemblée et au Sénat.* » Ibid.

<sup>33</sup> Entretien réalisé en mai 2011

l'interactivité réelle des débats l'empêche de se camoufler derrière des interventions creuses et formelles comme en séance publique.

La commission est donc un lieu paradoxal où l'impuissance parlementaire est à la fois reconnue et conjurée. La marginalisation du Parlement est reconnue, car la mise en scène de sa puissance est inutile. Là encore, aucun public n'est là pour tenter de croire en la puissance du Sénat au sein d'une Vème République conçue au profit de l'exécutif. Toutefois, la commission est aussi le lieu où l'impuissance est symboliquement retournée. Elle l'est d'abord par la politique-fiction qui permet de verbaliser les obstacles qu'il est de bon ton de juger légitimes en séance (le juge, l'Europe...) et de s'en défaire, même si c'est le temps d'une envolée. Elle est aussi le lieu où le Gouvernement est nu. Esseulé le ministre perd la domination qui est la sienne en séance. L'expertise sénatoriale peut dès lors s'imposer.

## 2. Une stratégie de Commission

Si l'entre soi donne un sentiment de puissance, la Séance le réduit. Comme le souligne la sénatrice Michèle André : « *Après l'Hémicycle, c'est le théâtre. Si l'on n'a pas tranché en Commission, c'est très difficile de le faire en public. Parce qu'en public ce qu'on a en plus c'est seulement l'opinion qui voit le débat. Mais c'est des sujets très difficiles.* »<sup>34</sup> La différence entre les débats en commission et ceux en séance publique est très peu exprimée durant les réunions observées. Celle-ci semble sous-entendue. Comme on l'a vu, ce qui est perçu comme trop politique est renvoyé « à la séance ». Cette dernière est donc qualifiée dans sa spécificité au travers de ce qui ne saurait être traité durant la réunion. En entretien, comme l'illustre par exemple la citation ci-dessus, la Commission est présentée comme un lieu d'expertise et de pouvoir.

L'expertise n'est pas seulement l'apanage du rapporteur ou de quelques sénateurs spécialisés. Investie par la Commission, elle devient celle du Sénat. C'est là que l'institution construit ce que Jacques Commaille nomme sa « *légitimation d'expertise* »<sup>35</sup>. On a vu combien les textes des ministères étaient jugés froids et mal construits par les sénateurs. Ainsi pour Alain Delcamp : « *La bataille frontale une fois perdue, c'est vers un travail approfondi qu'il se tourne de façon à devenir inévitable par sa qualité technique* »<sup>36</sup>. Pour Bernard Saugey<sup>37</sup> l'expertise de la Commission ne sert pas seulement le statut du Sénat. La réflexion qu'il esquisse est essentielle. Une loi mal faite (ce qui est selon lui la règle actuellement) ne peut être appliquée telle qu'elle. Son interprétation est donc confiée en grande partie à des décrets d'application ce qui prive le Parlement de pans entiers de son pouvoir au profit à la technocratie ministérielle. Plus la loi est bien faite et construite avec expertise, plus la position du Parlement doit être respectée et plus son pouvoir reste intact. Ainsi l'expertise de la Commission n'est pas seulement une action symbolique d'affirmation de l'institution, mais aussi une ressource objective d'influence

---

<sup>34</sup> Entretien réalisé en mai 2011

<sup>35</sup> Commaille Jacques, *L'esprit sociologique des lois. Essai de sociologie politique du droit*, Paris, Puf, 1994, p.70

<sup>36</sup> Alain Delcamp, la procédure législative regard et pratiques sénatoriales, in *Le bicamérisme*, journée d'études du 17 mars 1995, Economica, presses universitaires d'Aix-Marseille, 1995, Aix-en-Provence, p. 50

<sup>37</sup>Entretien réalisé en avril 2011

du paysage institutionnel. Ainsi comprend-on les débats parfois fort ésotériques que nous avons déjà évoqués. Derrière le mot « notamment » ou quelques pourcentages au sein d'un contre Projet de loi de Finances, dont chacun sait qu'il ne sera pas adopté, c'est la crédibilité du Sénat qui est vu comme étant en jeu.

Mais le poids d'un Jean-Jacques Hyst ou d'un Patrice Gélard en Commission des lois n'est pas seulement dû à leur expertise. Il provient également comme on l'a vu d'une capacité à tenir un discours permettant de donner une unité et une identité à la commission. Dès lors, le discours portant sur la continuité est prégnant. Il est un élément fort des débats. Ainsi le 17 novembre 2011 sur un texte faisant l'objet d'une seconde lecture le Président et Nicole Bricq se contentent de signaler : « *Vous nous proposez de confirmer tous nos votes déjà émis. Pas d'objection ? Il en est ainsi décidé.* » On ne redébat pas en commission. Ce qui a déjà été acté doit être considéré comme acquis. Plus tard, sur l'article 52ter, les sénateurs discutent. Finalement, Nicole Bricq finit par conclure « *on vous demande de confirmer* ». Ce qui doit être confirmé, ce n'est pas la position du groupe, mais celle de la commission en première lecture. Cette dépendance au sentier va pourtant bien au-delà d'une simple cohérence entre les lectures. Il s'agit également de suivre une politique de la commission qui est présentée comme traversant les clivages. Ainsi, le 15 janvier 2014, Catherine Tasca (socialiste) présente-t-elle une proposition de loi qu'elle a déposée sur le Contrôleur général des lieux de privation de liberté. Ses premiers mots sont pour Jean-Jacques Hyst (UMP), l'ancien président de la commission et pour son action en la matière. Il s'agit pour elle d'inscrire le texte dans une tradition institutionnelle. Il y a donc une unité de « la commission », à travers le temps et les conjonctures, qui est reconnue comme telle par les acteurs. Au-delà des sénateurs, la commission, comme le juge, n'use jamais de sa liberté sans la contraindre.

Dès lors, cette tradition de la commission doit être défendue dans une concurrence au sein de l'institution. Le 18 novembre, Philippe Marini s'exprime en clôture des débats « *Il serait préférable que les membres de la commission des finances soient plus nombreux que les membres de la commission des affaires culturelles en séance. Nous sommes de toute façon désavantagés, nous sommes en moins grand nombre.* » La veille c'est face à la commission des lois que le rapporteur général et le président de la commission ont tenté de faire cause commune. Le débat portait sur l'attribution d'une proposition de loi à l'une ou l'autre des deux commissions. Philippe Marini avoue avoir lutté pour obtenir que le texte lui soit attribué. C'est lui qui a déposé le texte en question, et il en confie le rapport à Nicole Bricq. De fait, ce n'est donc pas l'orientation politique de la commission des lois qui pose problème. « *Nos collègues sont très compétents en matière de droit des sociétés. Mais disons-le nettement, sur ce sujet ils n'ont pas tout à fait la même vision que nous.* » Dès lors, toute tentative de coup politique est jugée dangereuse. La séance de la Commission des Finances du 29 novembre 2011 commence à 9 h 30. Il est tôt et un vote important va avoir lieu dans l'hémicycle, la gauche est donc fortement clairsemée et il faut attendre plusieurs dizaines de minutes pour que le nombre de sénateurs présents lui permette de retrouver une majorité. Lors de cet intermède, la droite ne cherche pour sa part pas à faire un coup politique en accélérant les débats. Après tout, cette dernière aurait pu utiliser la conjoncture pour tenter d'influencer la rédaction du texte. Or cette absence de majorité ne semble pas être au centre des préoccupations. Les acteurs l'évoquent comme un fait avec lequel il faut composer. Ils n'en font pas un enjeu. Même pour l'opposition elle est dans les discours présentée comme un problème. « *Il faudrait que nos collègues arrivent rapidement, parce*



*que sinon nous allons en arriver à une situation gênante* » explique par exemple Jean-Arthuis. La dissonance entre le vote de la commission et la majorité du Sénat risque en effet de la priver de voix.<sup>38</sup> Ce « c'est à nous », permet de définir la place de la commission au sein du Sénat. Toutefois, il n'est jamais indépendant d'une conception plus large de l'institution. Il s'agit en effet d'entrer en concurrence pour définir ce que sera la parole du Sénat. Pour les sénateurs, il s'agit donc d'influencer la position du Sénat en travaillant à l'aura de leur commission.

Mais dès lors que celle-ci tient le gouvernail, il s'agit aussi de penser la place du Sénat. Cette dernière est dès lors prise en compte dans sa globalité et elle est souvent présentée comme devant être défendue. Ainsi, le 19 février 2012, l'article 10 prévoit de donner au gouvernement la possibilité de prendre de légiférer par voie d'ordonnance. Droite et Gauche font alors front contre le dispositif. Cécile Cuckierman, sénatrice communiste, invoque alors la « *jurisprudence de la commission qui doit nous amener à refuser de nous dessaisir dès lors que l'on n'y est pas obligé.* » Plus tard dans le débat, Jean-Pierre Sueur revient sur le sujet « *Vous savez, nous avons une sensibilité particulière sur les ordonnances. Je pense que nos collègues de l'Assemblée nationale n'ont pas la même position. Je dois vous dire que si tel est le cas je demanderai que la CMP n'aille pas au bout. C'est la commission qui décidera, mais telle est ma position. Nous ne laisserons pas une partie du Code civil être pris par ordonnance.* » Finalement, après de longs débats, Hélène Lipietz qui proposait le rejet de l'article 10, contre l'avis du rapporteur, finit par l'emporter. Certes, ce dernier a fait valoir sa volonté de négocier. Mais les interventions connotent une volonté d'intransigeance qui conduit à la suppression de l'article.

En 2011, la loi de finances pour 2012 prévoit un dispositif portant sur les micrologements. La majorité de gauche, le jugeant inefficace, supprime ce dernier par amendement. La séance du 29 novembre est alors relativement calme malgré la très faible majorité de gauche et des tensions au sein de cette dernière, la droite ne semble pas prompte à vouloir imposer par la force ses vues. Philippe Marini, Albéric de Montgolfier et Philippe Dallier sont alors les principaux orateurs de l'UMP. Leurs arguments tranchent profondément avec ceux que développeront les sénateurs en séance. La semaine suivante, le 6 décembre, François Noël Buffet dénoncera en effet l'incohérence de la gauche, à la fois avec vis-à-vis de ses positions passées, de l'avis des députés socialistes ayant approuvé le dispositif et des associations censés la soutenir. Le but de l'orateur est alors de renvoyer la majorité à ses contradictions et d'en dénoncer l'opportunisme face à un dispositif jugé bon. Le ton en commission des finances est très différent. Les orateurs de droite n'hésitent pas à critiquer un dispositif qu'ils jugent d'affichage. La question de la défense ou non du Gouvernement est alors mise de côté. Les choses sont dites, car elles sont réputées restées dans l'entre-soi. La réflexion porte sur l'image de la commission et du Sénat. Car si le dispositif n'a que peu de portée, il est un symbole. Le supprimer c'est donner une mauvaise image du Sénat. Le même type de débat se retrouve le 15 janvier 2014 en réunion de la commission des lois. Ce jour les sénateurs examinent une proposition de loi visant à faciliter le mandat des élus. Ce texte est jugé de façon générale comme étant très stigmatisant pour les élus, notamment à travers la mise en place d'une « charte d'élus locaux » s'apparentant à un contrat de bonne conduite. Le débat n'oppose pas alors la droite la gauche et la droite. ; même la sénatrice écologiste Hélène Liepietz est d'accord pour dénoncer le caractère stigmatisant de la charte. Il oppose d'un côté ceux qui mettent d'abord en avant l'importance de défendre les élus locaux et ceux qui s'inquiètent de l'image du Sénat.

---

<sup>38</sup> Nous reviendrons tout à l'heure sur la question de la cohérence et du poids de la commission.

C'est le cas de la sénatrice socialiste Catherine Tasca, ou du sénateur UMP Grodidier qui s'exprime : « *Si nous ne la votons pas, il y aura des mauvaises langues pour dire que nous ne la partageons pas* ». Enfin, un troisième courant, incarné par le rapporteur du texte Bernard Saugey et Alain Richard, s'inquiète plus du dernier mot possible de l'Assemblée nationale qui entérinerait une version du texte jugée indigne en l'état.

Penser l'institution en commission, c'est donc avant tout l'envisager en termes de stratégie d'affirmation. Les débats sur sa définition sont absents. Il est ainsi intéressant de mettre en parallèle trois débats portant sur le cumul des mandats. Le premier, en séance, sera l'occasion d'une lutte d'importance et d'un débat houleux portant sur ce qu'est le Sénat. Le second a lieu en commission des lois le 10 septembre 2013 lors de l'audition de plusieurs professeurs de droit public et en présence des caméras salle Clémenceau. D'un ton plus calme, les arguments seront néanmoins très similaires à ceux mobilisés en séance publique. Le débat en commission est pour sa part exsangue de considération générale sur la représentativité du Sénat. Certes, des interventions en ce sens ont lieu, mais ce débat jugé trop politique est écarté. Ainsi, en seconde lecture, lors de la réunion du 15 janvier 2014 ce dernier sera rapidement désamorcé. « *Notre conception est que les deux assemblées ont titre à parler des mêmes questions. Nous sommes un certain nombre à penser que nous n'avons pas à devenir un Bundesrat.* » explique Jean-Pierre Sueur. Très rapidement, les débats se concentrent sur la seconde chambre allemande. Ils sont là encore majoritairement explicatifs. Partisans ou détracteurs de la réforme jouent au jeu des questions-réponses sur les sénateurs allemands pour rejeter unanimement ce modèle. Le repoussoir qu'est le Bundesrat permet de créer une forme d'unité et de neutraliser les tensions. Au bout du compte, alors que le rapporteur fut mis en minorité lors de la première lecture, cette seconde se produit sans réel affrontement.

La commission n'est donc pas le lieu des luttes sur la nature du Sénat ou celui de sa mission de représentation. Ces débats, trop politiques, sont renvoyés en Séance. Par une forme de consentement tacite des acteurs, ils sont exclus de la commission. Cette dernière envisage le rôle du Sénat selon une approche plus stratégique. L'idée qu'il y aurait une spécificité sénatoriale et un rôle dévolu à la haute assemblée est sous-entendue par son développement. Pour exister, le Sénat doit présenter le texte de la meilleure qualité possible. Pour ce faire, il doit suivre ce que la commission prescrit ; étant entendu que chaque commission développe ses propres attentes et ses propres critères de qualité.

La Commission se différencie donc de la Séance publique par son lieu. Cette évidence fut notre point de départ et emporta notre choix d'une méthode ethnographique. S'il y avait une particularité des commissions, alors elle devait pouvoir être saisie dans l'observation des conditions de formulation du discours. La salle de réunion des commissions est un lieu qui n'a pas été conçu pour la mise en scène du clivage et de la parole. Par un jeu de retour avec l'image qu'ils s'en font, les sénateurs cherchent à bloquer l'entrée d'observateurs extérieurs pouvant déstabiliser la perception qu'ils forment d'une commission lieu du consensus et de l'indépendance. Loin du regard de l'opinion et des censeurs (partis et gouvernements), les sénateurs développent une autre approche du temps. Celui-ci, toujours rare et précieux, a

néanmoins une portée symbolique autre qu'en séance. La mise en scène du conflit ou de la délibération n'est plus cruciale et cela entraîne une plus forte capacité de modulation du temps. La commission l'utilise notamment pour construire une approche commune des problèmes. Cette dernière ne signifie pas le consensus. Elle n'a pas pour objectif de convaincre, mais de faire jaillir des problématiques partagées. Dans ce cadre certains acteurs se voient notamment reconnaître une compétence et une légitimité forte faisant d'eux des ressources propres à affirmer la voix de la commission. Car cette approche commune est avant tout une ressource dans le cadre d'une compétition pour modeler la voix de l'institution. Ainsi ne débat-on que rarement de ce qu'est le Sénat ou de sa légitimité. Ces questions sensibles sont laissées, éventuellement, à la Séance publique. L'enjeu des commissions est de définir ce que devraient être ses priorités. Certes, la commission est le lieu qui hors du champ des caméras, permet de reconnaître la faiblesse du Parlement. Pour autant, elle est aussi l'endroit où les sénateurs ont l'impression de pouvoir la conjurer. Elle est donc le lieu de l'entre-soi où vont se développer des stratégies collectives de positionnement face au gouvernement ou face à l'Assemblée nationale. Les commissions peuvent alors rentrer en concurrence entre elles pour définir ce que sera la voix du Sénat ; et quelle est la stratégie qui lui sera le plus profitable.