

LE PRÉSIDENT DU GROUPE MAJORITAIRE

C urieuse idée, apparemment, que celle d'intégrer le président du groupe majoritaire dans une réflexion générale sur le renouveau du Parlement. Car si le Parlement est une institution qui s'incarne dans les hommes et les femmes qui le composent, il ne saurait être confondu avec un seul de ses membres (ou même deux, en intégrant le président du groupe majoritaire au Sénat lorsqu'un tel groupe existe...). Au demeurant, le groupe majoritaire étant le haut lieu de la discipline et son président, placé au sommet de l'organisation pyramidale du groupe, l'ultime garant de l'unité de vote, il est pour le moins surprenant d'associer cette figure d'autorité à un renouveau, quelque forme que celui-ci prenne.

33

Il est vrai que l'accession, en 2007, de Jean-François Copé à la présidence du groupe UMP de l'Assemblée nationale a semblé marquer une évolution du rôle du président du groupe majoritaire, nouveau fer de lance de l'émancipation de la majorité. D'autant que cette posture inhabituelle anticipait finalement de quelques mois la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, ses avancées pour la majorité parlementaire elle-même comme ses implications sur les prérogatives du président du groupe majoritaire en particulier. Le changement des règles allait de pair avec celui de la conception de la fonction, la rénovation de la majorité s'incarnant physiquement dans la personnalité de son président de groupe.

Par contraste, le président du groupe socialiste à l'Assemblée nationale, Bruno Le Roux, successeur à ce poste, en juin 2012, du nouveau Premier ministre, Jean-Marc Ayrault, paraît renouer avec une présidence plus modeste du groupe majoritaire, fidèle au chef de l'État et au Premier ministre. Pour autant, toute dissension n'est pas non plus systématiquement tue, ainsi à propos de la procréation médicalement assistée que Bruno Le Roux souhaitait intégrer par voie d'amendement dans le projet

de loi instituant le mariage pour tous, avant de devoir y renoncer. Dans le même temps, avec le recul de quelques années depuis la modification des règlements des assemblées, les premiers bilans de la révision constitutionnelle de 2008 ont été tirés et, s'il est incontestable que le travail parlementaire a changé, les rapports de force entre le gouvernement et sa majorité n'ont pas été transformés.

On en revient dans ces conditions à l'interrogation initiale : quel lien entre le président du groupe majoritaire et le renouveau du Parlement ? La proposition implicite du sujet découle d'un constat d'évidence : les groupes sont devenus inséparables de la pratique parlementaire moderne. Ils « donnent vie au Parlement et ils le résument », selon la belle formule de Jean Gicquel. Si, comme l'écrivait le doyen Vedel, en 1949, « dans la pureté du principe représentatif, on ne conçoit pas que des groupes politiques aient officiellement leur place dans les assemblées parlementaires¹ », cette fiction a été définitivement abandonnée avec la révision de 2008 et la mention, à l'article 51-1 nouveau, des groupes parlementaires, dont « le règlement de chaque assemblée détermine les droits ». La formule peut paraître anodine ; elle a pourtant formellement consacré le passage d'une conception individuelle du mandat parlementaire, héritée de la théorie du régime représentatif, à une conception collective du travail parlementaire, ordonnée autour des groupes.

À ce premier constat il faut en ajouter un second, tout aussi indiscutable, celui de la présidentialisation des groupes parlementaires, au point de faire de la réunion des présidents de groupe, en conférence des présidents, un « Parlement miniature » qui règle le scénario de la vie parlementaire. D'ailleurs, ainsi que le relèvent Pierre Avril et Jean Gicquel, les règlements des assemblées ne connaissent « l'intervention des groupes que par l'intermédiaire de leurs présidents² ».

Cette double assimilation – du Parlement aux groupes politiques et des groupes politiques à leurs présidents – éclaire la question du lien entre président du groupe majoritaire et renouveau du Parlement, renouveau parlementaire dont la révision constitutionnelle de 2008 a précisément fait l'un de ses principaux objectifs. En réalité, et sans jamais la viser explicitement, la réforme a profité, à titre principal, non pas au Parlement dans son ensemble mais, en son sein, au groupe majoritaire, émanation

1. Georges Vedel, *Manuel élémentaire de droit constitutionnel*, Paris, Dalloz, 1949 ; rééd. 2002, p. 415.

2. Pierre Avril et Jean Gicquel, *Droit parlementaire*, Paris, Montchrestien, 4^e éd., 2010, p. 103.

du parti présidentiel à l'Assemblée nationale, qui en maîtrise les organes de direction et en contrôle les commissions.

Son autorité sur ses troupes fait ainsi du président du groupe majoritaire le maître d'œuvre de cette revalorisation du rôle de la majorité parlementaire dont il peut être, ès qualités, le premier bénéficiaire. Il n'en reste pas moins, tout autant et peut-être davantage encore eu égard aux potentialités de la révision de 2008, le gardien nécessaire des débordements de la majorité.

MAÎTRE D'ŒUVRE DE LA REVALORISATION DE LA MAJORITÉ PARLEMENTAIRE

« Le député godillot du xx^e siècle, c'est terminé. Les députés aujourd'hui ne veulent plus simplement être des machines à voter les yeux fermés. [...] J'ai la chance et le plaisir d'animer une majorité de 85 % de députés qui sont des députés réélus, donc qui connaissent bien le métier de député et qui ont envie de dire un certain nombre de choses » (Jean-François Copé³).

35

Privé en 2007 par le nouveau président, Nicolas Sarkozy, de maroquin ministériel dans le gouvernement de François Fillon, Jean-François Copé accepte pour lot de consolation la présidence du groupe UMP de l'Assemblée nationale. Contesté à ses débuts, il donne très vite à cette fonction une portée et une visibilité nouvelles. Semblant écarter la dimension caporaliste de la présidence du groupe majoritaire, il assoit son autorité sur les députés de son groupe en développant une théorie dite de la « coproduction législative ». La majorité autrefois soumise entend désormais peser sur la législation adoptée et ne plus se laisser imposer les textes préparés par l'exécutif. Face à l'hyperprésident, l'équilibre du système requiert un hyper-Parlement, des « hyperdéputés » forts de leur légitimité et de leurs prérogatives, dont la figure, tournant délibérément le dos à celle du « godillot », est encore à construire⁴.

À l'image archaïque d'un président de groupe majoritaire, chef de meute, Jean-François Copé veut substituer celle, plus moderne, d'un président ouvert à la concertation, à l'écoute des demandes de ses troupes, garant du dialogue avec le chef de l'État et son Premier ministre, il prend au besoin la

3. Entretien donné par Jean-François Copé à l'émission en ligne « Border Lyne » et rapporté par Dorothée Reignier in *La Discipline de vote dans les assemblées parlementaires sous la V^e République*, thèse de doctorat en droit public, Université Lille 2, 2011.

4. Jean-François Copé, *Un député, ça compte énormément !*, Paris, Albin Michel, 2009.

tête de la revendication – ainsi, en 2009, sur la fiscalisation des indemnités journalières en cas d'accident du travail ou, en 2010, en s'opposant avec succès au renforcement du dialogue social dans les très petites entreprises (TPE) –, quitte, sous le couvert d'une démarche collective, à jouer en réalité sa propre partition et à présenter comme nouvelle une posture qu'avait le premier adopté Claude Labbé, lorsque président du groupe Union des démocrates pour la République il avait incarné la rébellion des députés gaullistes face à la tutelle du pouvoir exécutif dans un contexte politique de division de la majorité, il est vrai, sensiblement différent.

36 En tous les cas et si l'initiative en revient au président de la République, Nicolas Sarkozy, c'est bien cette conception nouvelle des rapports entre l'exécutif et la majorité parlementaire que la révision constitutionnelle de 2008 a finalement entendu concrétiser. À travers le contrôle de certaines nominations présidentielles et des opérations militaires extérieures, la majorité s'immisce désormais dans le pré carré traditionnel du chef de l'État. La réforme procède surtout à une nouvelle organisation du travail parlementaire, dont la majorité peut tirer presque l'entier bénéfice, qu'elle soit seule en mesure d'opposer, en conférence des présidents, un veto à la mise en œuvre de la procédure accélérée ou à l'inscription à l'ordre du jour d'un projet de loi dont l'étude d'impact serait insuffisante, ou bien encore qu'elle soit protégée pour l'avenir contre une utilisation abusive de l'article 49-3 C. Les avancées les plus notables pour la majorité découlent cependant du nouvel article 42 C qui impose des délais minimaux d'examen des textes et rétablit la règle ancienne selon laquelle la discussion en séance s'engage sur le texte de la commission et non sur le projet du gouvernement. Le nouveau dispositif de fixation de l'ordre du jour qui, au moins en dehors de la période budgétaire, permet de rogner le calendrier gouvernemental vient parachever l'entreprise de revalorisation du groupe majoritaire et, partant, de son président. Car ces prérogatives nouvelles sont moins, à l'analyse, celles des députés du groupe majoritaire, pris chacun individuellement, que celles de leur président qui personnifie le groupe et agit en son nom.

Cette identification du groupe à son président résulte des règlements des assemblées eux-mêmes qui, par nécessité, font du président de groupe le représentant exclusif de ce dernier, étant désormais acquis, par ailleurs, qu'un groupe ne peut avoir qu'un seul président⁵. Toutes les prérogatives que les groupes tiennent des règlements sont, en réalité,

5. CC, 2013-664 DC, 28 février 2013, décision censurant la faculté pour les groupes parlementaires de se doter d'une coprésidence paritaire.

autant de prérogatives personnelles de leur président. En dehors du droit de demander une suspension de séance et un vote par scrutin public dont il peut déléguer l'exercice à l'un des membres de sa formation, la liste des attributions personnelles du président de groupe est longue, qu'il s'agisse de proposer les candidatures au bureau, de répartir les sièges dans les commissions ainsi, d'ailleurs, que dans l'Hémicycle, de demander la création d'une commission spéciale ou de s'y opposer, qu'il s'agisse encore de fixer l'ordre du jour en conférence des présidents, d'y demander la procédure d'examen simplifiée ou de s'y opposer, d'obtenir à l'Assemblée nationale le temps programmé ou d'y faire opposition, d'inscrire les membres de son groupe dans la discussion générale, les orateurs dans les débats, ou de demander la vérification du quorum...

Cette fonction de représentation du groupe s'illustre particulièrement en conférence des présidents où dès l'origine ont siégé, aux côtés du président de la chambre et des présidents des commissions, les présidents des groupes politiques, mais au sein de laquelle chacun ne détenait que sa propre voix. Ce principe, qui est toujours en vigueur au Sénat, a été remis en cause à l'Assemblée nationale par la résolution du 25 mars 1954 qui y a introduit le vote pondéré. La règle s'est maintenue sous la V^e République et figure désormais à l'article 47-3 du règlement de l'Assemblée nationale: «[...] dans les votes émis au sein de la conférence, il est attribué aux présidents des groupes un nombre de voix égal au nombre des membres de leur groupe après défalcation des voix des autres membres de la conférence». Peu importe que les votes en conférence des présidents soient en fait exceptionnels, le président du groupe majoritaire, fort de l'effectif des membres de sa formation, y joue un rôle déterminant.

Ainsi, lorsque le constituant de 2008 donne aux conférences des présidents le droit de s'opposer à la procédure accélérée ou à l'inscription d'un projet de loi, la décision ne pourrait être prise, à l'Assemblée nationale, contre l'avis du président du groupe majoritaire. De même les compétences de la conférence des présidents pour la fixation de l'ordre du jour, qui ont été sensiblement élargies par la révision de 2008, ont-elles automatiquement renforcé les propres prérogatives du président du groupe majoritaire pour l'inscription des textes ou des débats dans la semaine d'initiative parlementaire, ou des sujets de contrôle et d'évaluation dans la semaine dite réservée. Dans l'organisation des débats, le président du groupe majoritaire a tiré également des attributions supplémentaires de la mise en place de la procédure dite du temps législatif programmé au titre de laquelle un temps de parole

spécifique lui est accordé, indépendamment du temps global accordé à son groupe.

Virtuellement, la révision de 2008 a ainsi donné au groupe majoritaire et donc à son président les moyens constitutionnels de leur émancipation. Mais, pratiquement, les rapports entre le gouvernement et sa majorité n'ont pas été modifiés tant les potentialités de la réforme se heurtent au principe politique, cardinal sous la V^e République, de la fidélité du groupe majoritaire à l'exécutif, fidélité dont le président du groupe majoritaire reste, aujourd'hui comme hier, le premier gardien.

FREIN OBLIGÉ À L'ÉMANCIPATION DE LA MAJORITÉ PARLEMENTAIRE

- 38 Aux compétences réglementaires du président du groupe majoritaire, décisives en elles-mêmes pour la vie intérieure des assemblées, s'ajoute un rôle politique sur la scène parlementaire et au-delà. Le président de groupe « symbolise la personnalité politique du groupe qu'il conduit⁶ ». Non seulement il le représente, ès qualités, dans l'accomplissement de tous les actes qu'il prend en son nom, mais plus encore par ses prises de position, en séance ou devant la presse, il incarne la majorité, sa ligne politique, vis-à-vis de l'exécutif comme d'ailleurs de l'opposition ou des groupes minoritaires avec lesquels il entretient du reste un dialogue constant.

Ce *leadership* du président du groupe majoritaire dépend essentiellement de la personnalité de ce dernier, des ambitions politiques qui sont les siennes mais aussi de la nature des relations qu'il entretient tant avec le président de la République qu'avec le Premier ministre ou le chef du parti majoritaire. Mais son autorité reste structurellement limitée par le fait que la présidence du groupe majoritaire ne s'est jamais doublée de la direction du parti. Jean-François Copé a dû ainsi démissionner de la présidence du groupe UMP de l'Assemblée nationale lorsqu'en 2010 il a été élu secrétaire général du parti présidentiel – non, d'ailleurs, sans s'être assuré du choix de l'un de ses fidèles, le député Christian Jacob, pour lui succéder.

Est ainsi entretenue une division du pouvoir majoritaire pour éviter que l'autorité du président du groupe sur la majorité ne puisse venir concurrencer directement celle du Premier ministre et, surtout, *in fine*,

6. Jean-Pierre Camby et Pierre Servent, *Le Travail parlementaire sous la Cinquième République*, Paris, Montchrestien, 5^e éd., 2011, p. 36.

celle du chef de l'État. Si la confusion des rôles a pu être entretenue un temps par Jean-François Copé, le président du groupe majoritaire n'est pas le *leader* de la majorité parlementaire. Et la révision de 2008 n'a rien changé à cet état de fait. En revanche, sa responsabilité dans le maintien de la cohésion de son groupe est d'autant plus grande que la majorité a gagné avec cette réforme du travail parlementaire des moyens d'action nouveaux face au gouvernement.

Dans l'enceinte parlementaire, la présidence du groupe majoritaire ne peut échapper à une dimension autoritaire; elle est une fonction de commandement. Celle-ci n'est certes pas exclusive d'un rôle de modération ou de conciliation des points de vue qui s'expriment au sein du groupe. Le président du groupe majoritaire doit être « l'homme de toutes les synthèses ⁷ », l'unité de vote étant d'autant mieux acceptée par ses troupes qu'elle paraît être le produit d'une soumission volontaire et non d'une discipline imposée. Pour autant, la présidence du groupe majoritaire dépasse de loin une simple fonction de négociation et d'arbitrage. Elle revêt intrinsèquement un rôle de direction active des membres du groupe dont le président doit assurer au final la discipline et l'union derrière le chef de l'État et le gouvernement.

39

Cette fonction d'autorité est curieusement assez bien admise par les députés de la majorité qui acceptent de voir leur liberté encadrée et attendent même de leur président qu'il « tienne » son groupe. La stabilité du président du groupe majoritaire participe grandement de cette autorité sur ses troupes dont il est en quelque sorte le repère fixe au cours de la législature, pour la durée de laquelle il est de fait élu, tandis que dans le même temps, au gré des remaniements, les interlocuteurs gouvernementaux des députés de la majorité, et particulièrement le ministre chargé des relations avec le Parlement, sont susceptibles de changer. D'ailleurs, même rejetés dans l'opposition, les députés reconduisent généralement à la tête de leur groupe leur ancien président, l'épreuve de la défaite et la période d'opposition qui s'ensuit resserrant encore les liens du président avec son groupe. Aussi Jean-Marc Ayrault a-t-il présidé quinze ans aux destinées du groupe socialiste de l'Assemblée nationale, de 1997 à 2012. De même les députés UMP ont-ils réélu, en 2012, Christian Jacob à la tête de leur groupe.

Pour autant, le choix du président du groupe majoritaire échappe largement aux députés. À défaut d'une candidature unique, il y a de

7. Jacques Limouzy, « Les rapports du ministre avec le Parlement et les partis », *Pouvoirs*, n° 36, *Le ministre*, 1986, p. 97, disponible sur Revue-Pouvoirs.com.

toutes les façons une candidature officielle que les députés de la majorité sont appelés à entériner. Ainsi Jean-François Copé, candidat de l'Élysée, fut-il, au début de la treizième législature, élu président du groupe UMP à une écrasante majorité face à son challenger, le député Alain Joyandet (qui intégra plus tard le gouvernement de François Fillon). Quant à Bruno Le Roux, homme de confiance de François Hollande dont il avait été l'un des porte-parole pendant sa campagne présidentielle, il a succédé à Jean-Marc Ayrault à la présidence du groupe socialiste de l'Assemblée nationale à laquelle il a été élu sans surprise et par acclamation.

40 Il reste que le groupe majoritaire porte généralement à sa présidence des hommes d'expérience et souvent de caractère, rompus aux mécanismes et aux usages de la chambre, qui ont l'oreille du chef de l'État et du Premier ministre et la confiance des députés. L'autorité politique du président du groupe majoritaire se mesure à la qualité de cette relation duale qu'il entretient avec l'exécutif comme avec les membres de sa formation. Au premier, il fait remonter les attentes, les réticences et même les récriminations de la majorité; aux seconds, il rappelle l'exigence de fidélité au président de la République et au gouvernement, faisant œuvre de conviction, de pédagogie et, au besoin, de fermeté.

Les réunions du groupe majoritaire recouvrent de ce point de vue une importance particulière. C'est en principe à la faveur du huis clos de ces réunions que s'expriment et se concilient les opinions, que se règlent les différends et s'arrêtent les positions et les consignes de vote. En réalité, si la parole y est libre, le pouvoir du président « de borner progressivement le débat, de proposer une synthèse et de conclure à son adoption, réduit à chaque étape la liberté du parlementaire⁸ ». Car le plus souvent c'est en amont, à l'occasion des réunions des représentants de la majorité, qui se tiennent périodiquement à Matignon ou à l'Élysée et auxquelles participe le président du groupe majoritaire, que sont arrêtés les termes d'un accord avec l'exécutif, à charge ensuite pour les responsables du groupe de faire accepter cet accord par les parlementaires de la majorité.

Le président du groupe majoritaire peut compter, dans cette entreprise de persuasion, sur une équipe de collaborateurs, au premier rang desquels figure le secrétaire général du groupe, véritable « surveillant général⁹ » qui veille à l'unité des expressions et des votes. Personnage

8. Dorothee Reigner, *La Discipline de vote dans les assemblées parlementaires sous la V^e République*, thèse citée, p. 119.

9. Jean-Pierre Camby et Pierre Servent, *Le Travail parlementaire sous la Cinquième République*, op. cit., p. 35.

politique sans être élu, placé sous l'autorité directe du président dont il doit avoir la pleine confiance, son action est décisive dans la cohésion du groupe. Le bureau du groupe joue également, ici, un rôle important. Composé d'élus choisis par leurs collègues, il se réunit pratiquement chaque jour de séance sous l'autorité du président. C'est ce cercle étroit des responsables du groupe qui en défend la ligne politique et l'intérêt collectif face aux initiatives individuelles ou séparées que peuvent prendre les autres membres.

Ainsi le droit d'amendement est-il strictement encadré et ne sont en principe déposés que ceux des amendements qui ont reçu l'aval du bureau du groupe. De même incombe au bureau le choix des rapporteurs et des responsables en commission (*whips*), la sélection des questions qui seront posées au gouvernement, le choix des orateurs dans les débats... Plus prosaïquement, le président doit veiller à ce que son groupe reste en toute occasion, en séance mais aussi en commission, numériquement majoritaire, des tours de garde étant mis en place pour ce faire par les responsables des groupes. Toute défaillance, même accidentelle, de la majorité est interprétée comme un échec personnel du président de groupe qui n'a pas su mobiliser ses troupes (ainsi, en décembre 2007, lorsque l'insuffisance numérique des députés UMP en séance contraignit le gouvernement à différer l'adoption du projet de révision du code du travail). De manière plus sensible encore, il est comptable devant le gouvernement des manquements à l'unité de vote. L'appel à la discipline suffit généralement à faire rentrer dans le rang les plus récalcitrants. Mais l'argument d'autorité n'offre pas non plus de garantie absolue, d'autant que les cas d'indiscipline, en fait peu nombreux, sont aussi rarement sanctionnés : les défaillances individuelles n'emportant pas en règle générale aucune conséquence sérieuse, les députés sont le plus souvent simplement réprimandés.

41

L'impératif de solidarité avec le gouvernement astreint les députés de la majorité à une forte discipline dans tous les actes de leur mandat. Il ne peut souffrir qu'un député agisse isolément, selon son bon vouloir. « Rouage essentiel dans le jeu du pouvoir en place¹⁰ », il revient au président du groupe majoritaire de s'assurer que ce principe de cohésion et d'unité règle la vie de sa formation. Cette exigence, qui est premièrement la sienne, a façonné son rôle sous toute la V^e République, y compris depuis la révision constitutionnelle de 2008.

10. Jean-Pierre Duprat, « Les groupes parlementaires sous la V^e République », in *Mélanges Montané de la Roque*, Toulouse, Presses de l'IEP de Toulouse, 1986, p. 141.

R É S U M É

Au Parlement, la majorité s'identifie au président du groupe majoritaire. Celui-ci personnifie son groupe ; il le représente en même temps qu'il le dirige. C'est pourquoi la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 aurait pu inaugurer une nouvelle conception de la présidence du groupe majoritaire, la rénovation de la majorité parlementaire s'incarnant dans son président. Mais la réforme entreprise n'a pas plus transformé la fonction de président du groupe majoritaire que le rôle de la majorité parlementaire elle-même. Garant de l'unité et de la discipline de son groupe, le président en reste avant tout la figure d'autorité et de commandement.