

JEAN-PAUL DAVIN

Les groupes parlementaires

La prohibition du mandat impératif qui assurait au député sa liberté d'action et de vote au Parlement a longtemps été considérée comme incompatible avec la constitution de groupes parlementaires.

Il faut attendre le début du ^{xx}^e siècle pour voir apparaître, conjointement avec les partis politiques modernes, le groupe parlementaire.

Cependant, cette notion n'était pas inconnue de notre histoire parlementaire, puisque les députés révolutionnaires se groupaient selon leurs opinions : les Girondins à la droite du Président, la Montagne à gauche, et les modérés au centre. Au ^{xix}^e siècle, sous les Premier et Second Empire, sous la Restauration et au début de la ^{III}^e République, les députés siègent par ordre alphabétique, consacrant ainsi la théorie du mandat représentatif. C'est l'arrivée des députés de gauche, au début du ^{xx}^e siècle, qui va entraîner la modification de l'attitude des Chambres à l'égard des groupes politiques. Le 8 novembre 1911, la Chambre des députés modifie les articles de son règlement concernant la désignation des membres des Commissions. Les groupes sont autorisés à désigner leurs représentants dans les commissions.

Le renouvellement de la Chambre des députés en 1914 voit la consécration de la notion de groupe. Dorénavant, les parlementaires siègeront par secteur dans la salle de séance dès le début de chaque législature (décision de la Chambre du 22 juin 1914). A la fin de la ^{III}^e République, le règlement de la Chambre est modifié à plusieurs reprises pour tendre vers une reconnaissance juridique des groupes : répartition par groupe dans la salle des séances, répartition proportionnelle des groupes au Bureau de la Chambre, dans les commissions, faculté de demander des scrutins publics et de participer à la Confé-

rence des Présidents. Enfin l'acte de constitution des groupes est matérialisé par le dépôt d'une déclaration politique sur le Bureau de la Chambre.

La Constitution du 27 octobre 1946, dans son article 11, consacre officiellement les groupes parlementaires : « Chacune des deux chambres élit son bureau chaque année au début de la session, à la représentation proportionnelle des groupes. »

Le règlement de l'Assemblée nationale accorde aux groupes un certain nombre de facilités matérielles pour accomplir leur tâches.

I. — LES GROUPES PARLEMENTAIRES DANS LE RÈGLEMENT DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE SOUS LA V^e RÉPUBLIQUE

L'actuel règlement de l'Assemblée nationale a été voté en 1959. Il reprend la majorité des dispositions précédentes, consacrant au groupe un chapitre (chap. V) et cinq articles (19 à 23).

L'article 19 précise les modalités de constitution des groupes. Le minimum de membres exigé est de trente. Les députés apparentés ne sont pas pris en compte. Cette condition est beaucoup plus sévère que sous la IV^e République, où il fallait seulement 28 députés pour constituer un groupe, alors que la Chambre des députés en comportait 596.

L'article 20 aborde l'organisation administrative du groupe, notamment le secrétariat. Son organisation est laissée à l'appréciation du groupe. Des locaux sont mis à la disposition des groupes.

L'apparition des groupes de pression, la constitution de groupes de défense d'intérêts particuliers, locaux ou professionnels qui pourraient conduire leurs membres à accepter des mandats impératifs est interdite par l'article 23.

L'article 25 traite des nominations. Ce sont les présidents des groupes qui font connaître les noms des candidats qu'ils proposent. L'article 34 consacre le même processus pour la désignation des membres des commissions spéciales.

L'article 49 envisage la répartition du temps de parole entre chaque groupe pour l'organisation des débats. A la suite de communications que peut faire le gouvernement, l'article 132 prévoit le temps de parole entre les groupes en fonction de leur importance numérique.

D'autres articles font référence aux prérogatives des groupes. C'est ainsi que le président d'un groupe ou son délégué peut demander une suspension de séance qui est de droit (art. 58-3).

Les groupes ont vu aussi leurs prérogatives renforcées par des-

saisissement des pouvoirs des députés. Les nominations des membres des commissions sont exercées par le groupe. Si un député démissionne d'un groupe, son siège en commission est remis à la disposition du groupe auquel il appartenait.

On peut cependant remarquer que les représentants des groupes ne sont plus élus à la représentation proportionnelle comme sous la IV^e République, mais au scrutin plurinominal majoritaire, reproduisant la configuration politique de l'Assemblée nationale (art. 10).

Appartenir à un groupe est donc une nécessité pour les parlementaires qui souhaitent accomplir au mieux le mandat pour lequel ils ont été élus.

II. — L'ORGANISATION DES GROUPES PARLEMENTAIRES

Les principaux partis de la vie politique française sont représentés à l'Assemblée nationale élue en 1981.

C'est ainsi que l'on trouve :

- un groupe communiste de 44 membres ;
- un groupe socialiste qui dispose de la majorité absolue (283 députés) ;
- un groupe RPR, deuxième groupe en nombre à l'Assemblée nationale (88 députés) ;
- un groupe UDF de 63 membres.

Il reste 13 députés qui ne sont pas membres d'un groupe organisé selon le règlement de l'Assemblée nationale.

L'organisation des groupes parlementaires repose sur deux organes :

- le bureau du groupe élu par l'ensemble des députés du groupe ;
- le secrétariat général, organe technique placé sous l'autorité du bureau.

A) *Le secrétariat général du groupe*

1) Trois fonctions principales relèvent du secrétariat :

- Il assure la bonne marche de l'activité législative qui consiste à vérifier que chaque texte, inscrit à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale, est pourvu d'un rapporteur, pour les groupes de la majorité, et pour l'opposition d'un responsable du groupe qui fait fonction de porte-parole du groupe.

- Il veille au bon déroulement de la séance en adressant au secrétariat général de la séance de l'Assemblée nationale les noms des parlementaires qui souhaitent prendre la parole dans les textes inscrits à l'ordre du jour.
- Il dispose pour faciliter ces activités de la possibilité de pénétrer dans la salle des séances. Chaque groupe constitué dispose d'une carte d'accès dans l'hémicycle, ce chiffre est porté à deux pour les groupes d'au moins 60 membres.

Le secrétaire du groupe, dès que les textes sont votés, veille à transmettre à son homologue du Sénat les consignes qui ont été appliquées sur tel ou tel texte, évitant en particulier que des amendements contradictoires soient adoptés par les deux groupes. Cette fonction est particulièrement importante au groupe socialiste, où le secrétaire général coordonne l'activité législative des deux groupes, où souvent des sensibilités différentes se font jour entre les sénateurs et les députés sur certains sujets. Cette tâche est moins marquée dans les groupes RPR et UDF, où la liaison entre les deux Assemblées est plus souple.

Les secrétaires généraux veillent aussi à assurer en séance une présence minimum. Dans les groupes socialiste et communiste, un « tour de garde » est établi, obligeant les députés à être présents au moins une fois par semaine dans l'hémicycle.

Lors de l'application des votes de censures, les secrétaires généraux des groupes du RPR et de l'UDF organisent les votes des parlementaires de leur groupe, s'assurant que chaque absent a pu donner sa procuration à un collègue présent.

La seconde fonction est le corollaire de la première. Le secrétariat s'assure que les initiatives des députés respectent les statuts des groupes. Au début de chaque législature, les nouveaux députés connaissent mal les procédures employées dans les groupes. Les questions écrites, les questions orales, les questions d'actualité, la création de groupes d'amitié ne peuvent être faites qu'avec l'autorisation du bureau du groupe ou de son président. Les questions écrites et orales sont déposées au secrétariat du groupe qui les transmet aux services de l'Assemblée. Cette procédure très stricte est appliquée fermement par les groupes socialiste et communiste, où la discipline de vote et le respect de la doctrine sont particulièrement rigoureux. Dans les groupes RPR et UDF les députés disposent d'une plus grande autonomie, les statuts de ces groupes autorisent la liberté de vote.

Enfin, le secrétaire général assure la liaison entre les parlementaires, il répond à leurs demandes, il leur adresse les convocations

aux réunions de groupe et il transmet les décisions du bureau en veillant à leur exécution. Le groupe socialiste édite tous les quinze jours un bulletin très détaillé, où l'on retrouve les éléments de réponse à des questions ou à des lettres adressées au président du groupe, permettant ainsi l'information d'un groupe très nombreux.

2) A leur création, les groupes comme les parlementaires disposaient de peu de moyens. La V^e République a apporté de nombreux avantages aux parlementaires et aux groupes pour les aider dans leurs tâches. A partir de 1976, les députés ont pu disposer d'un assistant rémunéré par l'Assemblée nationale. Un certain nombre de parlementaires qui disposaient de facilités du fait de leur situation de maires ou de présidents de conseils généraux ont accepté de mettre leur contrat d'assistant à la disposition de leur groupe. On a donc assisté à un gonflement des secrétariats. Avant cette date, les secrétariats généraux avaient des structures légères comportant, outre le secrétaire général, un ou deux secrétaires généraux adjoints (groupes socialiste et UDF) ou un directeur des Services législatifs (RPR) et quelques secrétaires.

Depuis 1976, les groupes ont pu recruter des collaborateurs de qualité qui assurent des fonctions de conseillers techniques des parlementaires. Ils fournissent les éléments de réponse au courrier reçu par le président, ils aident à la rédaction des questions que les parlementaires souhaitent poser et ils les assistent dans la préparation du travail législatif de commission ou de séance publique.

Chaque groupe possède ses habitudes propres de travail. Au groupe socialiste, les collaborateurs du groupe sont répartis par commission et ils en suivent les travaux et préparent le dossier du député chargé de rapporter le texte ou de s'exprimer au nom de son groupe.

Le groupe RPR travaille différemment, puisque les collaborateurs sont répartis par secteur d'intérêt et non attachés aux travaux d'une commission particulière. Ils ont les mêmes fonctions de conseil et d'assistance que leurs collègues du groupe socialiste. Ils assurent en plus le secrétariat des différents groupes d'études qui sont créés au sein du groupe pour préparer tel ou tel texte. Les méthodes de travail du groupe UDF sont très voisines.

Le secrétariat du groupe communiste a une structure plus originale depuis l'introduction de l'informatique dans les groupes. Le Service législatif a été centralisé au siège du PCF, place du Colonel-Fabien, tandis que le secrétariat traite l'ensemble du courrier des parlementaires communistes.

L'introduction des matériels informatiques, de la bureautique et de la télématique entraîne une évolution rapide du travail des

secrétariats des groupes. Chaque député peut interroger de sa circonscription le fichier législatif de l'Assemblée nationale et correspondre avec son groupe.

B) *Le bureau du groupe*

Les bureaux des groupes se réunissent chaque semaine en période de session (mardi pour le RPR, mercredi pour le PS et le PC et le jeudi pour l'UDF).

A quelques détails près, le fonctionnement des bureaux de groupe est identique.

— Le bureau exécute les décisions prises par le groupe et les prend lui-même, en cas d'urgence. Les propositions de loi et les questions d'actualité lui sont soumises (RPR-UDF), tandis que le bureau du groupe socialiste examine en plus les questions écrites et orales et les amendements déposés en séance ou en commission. Il propose au groupe la désignation des orateurs dans les débats inscrits à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale.

— Les prérogatives des présidents des groupes sont importantes. Ils assistent à la conférence des présidents qui fixe l'ordre du jour de l'Assemblée nationale. Ils peuvent demander des suspensions de séances, des scrutins et l'application du quorum. Souvent, dans les grands débats, ils sont les porte-parole de leur groupe ou assurent les explications de vote. Les groupes élisent à leur tête un parlementaire chevronné, rompu à la technique d'Assemblée. Ils restent traditionnellement plusieurs années à la tête de leur groupe (Claude Labbé pour le RPR est président depuis 1973, Gaston Defferre est resté quatorze ans président du groupe socialiste et Robert Ballanger, dix-huit ans président du groupe communiste).

— Chaque groupe a ses règles pour la composition de son bureau. Au groupe socialiste, le bureau est composé de 40 personnes réparties en deux catégories de membres, d'une part les membres de droit (les membres socialistes du bureau de l'Assemblée nationale dont le président, et les responsables politiques des commissions) et d'autre part, les membres élus par le groupe dont cinq vice-présidents.

Le bureau du groupe RPR est composé de 25 membres. Les anciens premiers ministres sont membres de droit. Les vice-présidents sont de permanence un jour par semaine et assurent la représentation du bureau du groupe dans l'hémicycle. Le secrétaire général du RPR assiste aux réunions de bureau et fait le lien entre le groupe et le parti.

Chaque groupe a un trésorier qui fait appliquer les décisions du

groupe concernant les cotisations des députés. Ces cotisations varient suivant le groupe. Elles vont de 1 500 F mensuels au RPR jusqu'à 6 000 F au groupe socialiste. (Pour le groupe socialiste, il convient d'indiquer que les cotisations sont modulées selon le nombre de mandats détenus, de 3 000 à 6 000 F auxquels il faut ajouter le tiers d'un contrat d'assistant parlementaire, soit 3 000 F.)

Les secrétariats des groupes politiques contribuent au fonctionnement du travail législatif des parlementaires. Ils assurent une liaison constante entre les députés et le personnel de l'Assemblée nationale. Ce sont des rouages importants de la mécanique parlementaire française.

RÉSUMÉ. — *La notion de groupe parlementaire apparaît au début du XX^e siècle, conjointement avec les partis politiques. L'actuel règlement de l'Assemblée précise les modalités de constitution des groupes et l'organisation administrative.*

Le bureau et le secrétariat général des groupes ont un rôle important dans l'activité des parlementaires à l'Assemblée (secrétariat de groupes, service législatif, travail de séance et de commission).