

ANNE CHAUSSEBOURG

Les groupes parlementaires du Sénat

Les parlementaires ont, de tout temps, été enclins à se regrouper par affinités politiques ou locales. Ce n'est qu'à la fin du XIX^e siècle, avec l'apparition des partis politiques modernes, que ces liens plus ou moins éphémères et occasionnels ont donné naissance à des organisations plus permanentes sous forme de « groupe ».

Dès 1885, chaque année, était publié un volume donnant la liste des membres des « groupes de la gauche » du Sénat. En l'occurrence, il s'agissait du groupe du Centre gauche, de celui de la Gauche républicaine et de celui de l'Union républicaine. A partir de 1905, une publication éditée elle aussi en dehors du palais du Luxembourg énumérait les listes des membres de ces trois groupes et du groupe de la droite. Ce n'est qu'à partir du 18 janvier 1921 qu'une résolution modifie l'article 19 du règlement du Sénat afin de donner un rôle aux bureaux des groupes dans la nomination des commissions. La reconnaissance des groupes à l'Assemblée nationale était effective depuis 1910.

Ce que la tradition condamnait, la pratique l'a donc consacré : l'existence de groupes s'est juridiquement affirmée tout au long de la III^e République au point de devenir un des rouages essentiels du Parlement. Implicitement, la Constitution de la IV^e République consacre l'une des fonctions des groupes : « Chacune des deux chambres élit son bureau chaque année au début de la session, à la représentation proportionnelle des groupes. » Le premier amendement voté par les députés de la première législature de la V^e République

en décembre 1958, à l'occasion de l'examen du règlement de l'Assemblée nationale, ne concernait-il pas le statut des secrétariats de groupes ?

Le règlement actuellement en vigueur au Sénat a été adopté en 1959.

I. — LE GROUPE DANS LE RÈGLEMENT DU SÉNAT SOUS LA V^e RÉPUBLIQUE

Seuls deux articles (6 et 6), constituant le chapitre II du règlement du Sénat, sont expressément consacrés aux *groupes*. Ils confèrent aux sénateurs la faculté de s'organiser par *affinités politiques*, à l'exclusion de la défense d'*intérêts particuliers, locaux ou professionnels*. Si nul n'est contraint de s'inscrire à un groupe, aucun sénateur ne peut appartenir à plusieurs groupes.

L'acte de naissance d'un groupe est matérialisé par la remise à la présidence du Sénat d'une liste d'au moins 15 sénateurs désirant y adhérer, accompagnée d'une *déclaration politique formulant les objectifs et les moyens de la politique qu'ils préconisent*. Liste et déclaration sont publiées au *Journal officiel* lors de la création du groupe et après chaque renouvellement triennal.

C'est la résolution du 22 avril 1971 qui a augmenté de 11 à 15 le nombre des sénateurs indispensables à la constitution d'un groupe. Cette augmentation traduisait la préoccupation d'éviter la multiplication des groupes et d'assurer un meilleur équilibre entre eux. D'autre part, cette même résolution transformait en obligation la faculté de rendre publique une déclaration politique. Les observations du bureau expliquant ces deux modifications, indiquaient que « le Sénat étant une assemblée politique, il lui paraît nécessaire que chaque groupe se définisse en formulant des objectifs et ses moyens d'action dans tous les domaines ».

Tout sénateur peut choisir le groupe auquel il adhère mais il peut aussi graduer son affiliation : membre à part entière, ou apparenté ou encore rattaché administrativement. Lorsqu'une formation n'atteint pas le nombre de 15 lui permettant de se constituer en groupe, elle a elle-même la possibilité de s'apparenter ou de se rattacher administrativement au groupe de son choix, avec l'accord du bureau de ce groupe. La formule a été utilisée par les sénateurs radicaux de gauche qui jusqu'en 1984 constituaient une formation rattachée administrativement à la gauche démocratique. Pour tout ce qui a trait aux règles de la représentation proportionnelle des

groupes, les apparentés et rattachés sont comptabilisés dans l'effectif global du groupe.

Les sénateurs qui ne sont ni inscrits, ni apparentés, ni rattachés administrativement, forment *la réunion administrative représentée par un délégué élu par elle*. Le *délégué des sénateurs n'appartenant à aucun groupe* dispose des mêmes pouvoirs qu'un président de groupe pour la nomination des commissions et des secrétaires du Sénat (art. 6, § 4).

La présidence d'un groupe confère des responsabilités et des pouvoirs spécifiques, définis dans le règlement.

Ce sont les présidents de groupes qui après l'élection des vice-présidents et des questeurs, établissent la liste des candidats aux fonctions de secrétaire du Sénat selon la représentation proportionnelle des groupes et compte tenu de la représentation acquise par les groupes aux autres postes du bureau (art. 3, § 9). Le président d'un groupe peut contester cette liste pour inapplication de la représentation proportionnelle (art. 3, § 10).

Pour la composition des commissions, il revient aux *bureaux des groupes et au délégué des sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe de remettre au président du Sénat la liste des candidats qu'ils ont établie conformément à la règle de la proportionnalité* (art. 8, § 2).

Il revient en revanche à un président de groupe de s'opposer à cette liste pour non-respect de la représentation proportionnelle (art. 8, § 5). Si un autre motif justifie l'opposition, cette dernière doit être signée d'au moins trois présidents de groupe (art. 8, § 7).

En cas de vacance dans une commission permanente, le groupe intéressé ou le délégué des sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe se charge de choisir le nouveau titulaire du siège (art. 8, § 10).

Les pouvoirs d'opposition d'un président de groupe touchent également les propositions faites par le ou les commissions permanentes concernées pour les nominations de sénateurs dans les organismes extra-parlementaires (art. 9, § 6).

Si pour les commissions spéciales, les nominations sont faites à partir de la liste établie par les présidents de groupe et le délégué des sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe (art. 10, § 1), pour les commissions d'enquête et de contrôle, ce sont les bureaux des groupes et le délégué des sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe, qui se concertent pour établir la liste des membres (art. 11, § 3).

Un président de groupe peut demander au Sénat d'approuver sa demande de commission spéciale (art. 16, § 2 *bis*).

Les présidents de groupe participent à la conférence des présidents qui hebdomadairement fixe l'ordre du jour des travaux du

Sénat. Il leur revient d'inscrire les orateurs de leur groupe dans un débat et d'indiquer l'ordre dans lequel ces orateurs prendront la parole ainsi que la durée de leur intervention (art. 29 *bis*, § 3). Au début de chaque session ordinaire, les présidents des groupes et le délégué des sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe tirent au sort l'ordre dans lequel seront classés leurs orateurs au sein de chaque série. Chaque série est composée par un orateur de chaque groupe. Lors de chaque discussion générale organisée, l'ordre est décalé d'un rang de telle sorte que chaque groupe puisse au cours d'une même session avoir un intervenant en première position (art. 29 *bis*, § 4 et 5).

Un président de groupe peut demander quand il n'est pas de droit, un scrutin public (art. 60). En outre, le règlement ne le dispose pas mais il est de tradition qu'un président de groupe obtienne satisfaction quand il demande une suspension de séance.

Pour l'attribution des places dans l'hémicycle, elle est établie après chaque renouvellement triennal. Une fois publiées les listes des membres des groupes, le président du Sénat convoque les « représentants » des groupes pour procéder à une affectation définitive des fauteuils dans la salle des séances. Les sénateurs n'appartenant à aucun groupe font auparavant connaître au président du Sénat à côté de quel groupe ils désirent siéger (art. 104, § 2 et 3).

Pour la commission spéciale chargée de vérifier et d'apurer les comptes (art. 103, § 2), pour les commissions chargées d'examiner les demandes de levée d'immunité parlementaire, de suspension de poursuites engagées contre un sénateur ou de sa détention, la procédure de nominations est identique à celle prévue pour les commissions permanentes (art. 105, § 1).

Lorsqu'un texte constitutif d'un organisme impose des nominations à la représentation proportionnelle des groupes, le président du Sénat communique aux groupes la répartition des sièges qui leur reviennent et fixe le délai dans lequel les présidents de groupes doivent lui faire connaître le nom des candidats qu'ils proposent (art. 110, § 2).

II. — LES GROUPES ET LES PARTIS

A la différence de l'Assemblée nationale, les groupes du Sénat collent de moins près à la réalité politique des partis. En octobre 1987, la Haute Assemblée compte six groupes qui par ordre d'importance numérique sont :

Le Rassemblement pour la République (76), l'Union centriste (70), le groupe socialiste (64), l'Union des Républicains et des Indépendants (53), la Gauche démocratique (35) et le groupe communiste (15). Six sénateurs ne figurent sur la liste d'aucun groupe.

Le Sénat ne compte pas d'élu du Front national (ni *a fortiori* de groupe), ni de groupe UDF (toutefois un intergroupe UDF rassemble 142 sénateurs venant de l'UC, de l'UREI et de la gauche démocratique). Le groupe de la gauche démocratique réunit des sénateurs de la majorité et de l'opposition.

Depuis 1959, les groupes communistes et socialistes, et celui de la gauche démocratique ont conservé leur appellation. En revanche, le groupe de l'UNR des débuts de la V^e République a suivi les changements de sigle du mouvement gaulliste (UDR en 1968 et RPR à partir de 1976) ; le groupe des républicains et indépendants est devenu en 1977 le groupe de l'Union des républicains et des indépendants ; le groupe des républicains populaires auquel a été ajouté « et du Centre démocratique » en 1965, est devenu en 1968 le groupe de l'Union centriste et des démocrates de progrès, lequel ne s'appelle plus que groupe de l'Union centriste à partir de 1984 ; le groupe du Centre républicain d'action rurale et sociale est devenu en 1972 celui des républicains indépendants d'action sociale, puis en 1977 celui du Centre national des indépendants et paysans qui disparaît après le renouvellement triennal de 1980.

A partir de 1968, les sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe ont constitué le groupe des non-inscrits. La modification du règlement en 1971 n'a pas empêché ce groupe d'exister jusqu'en 1976, date à laquelle il disparaît. Un autre groupe a eu une existence nettement plus éphémère (du 30 mai au 1^{er} octobre 1984) : le Rassemblement démocratique avait été créé par 15 sénateurs (dont les 12 appartenant à la formation des sénateurs radicaux de gauche rattachée administrativement au groupe de la gauche démocratique) pour permettre à la liste ERE européenne présente lors des élections européennes de 1984, de bénéficier du parrainage d'un groupe parlementaire lui permettant à ce titre comme les « grandes » listes de disposer d'un plus grand temps d'antenne dans le cadre de la campagne officielle radiotélévisée.

Les sénateurs inscrits au groupe communiste et au groupe socialiste sont naturellement membres de l'un ou l'autre de ces deux partis. Le lien est d'autant plus étroit que les uns et les autres voient une partie de leur indemnité revenir à leurs partis d'origine.

Les radicaux de gauche à la différence de leurs collègues députés qui sont apparentés au groupe socialiste, cohabitent au sein de la

gauche démocratique, avec des élus UDF, notamment radicaux, et modérés. A l'Union centriste, 55 des 70 sénateurs sont membres actifs du CDS, une dizaine en sont très proches, les autres appartiennent à d'autres courants de l'UDF. A l'UREI, 51 des 55 sénateurs sont membres du PR (alors qu'en 1981, ils n'étaient que 27 sur 44 dans ce cas). Au RPR, 3 des 70 membres sont peu ou prou de tendance CNI.

Cette relative souplesse qui s'est instaurée au Sénat entre appartenance à un parti et appartenance à un groupe, se manifeste notamment lors des élections. Les états-majors de parti font montre d'un dirigisme plus mesuré pour accorder leur investiture aux candidats au Sénat que pour ceux à l'Assemblée nationale, voire même au Conseil régional, général ou municipal. La préparation des renouvellements triennaux s'effectue d'abord au palais du Luxembourg, ensuite dans les partis. Cela est vrai même à gauche où la décision appartenant aux militants dans le processus de désignation des candidats est plus formelle que réelle pour ce qui relève de ce scrutin sénatorial.

L'importance du poids des groupes en la matière peut se vérifier au moins sur deux points. Que ce soit sous forme de « cagnotte » ou sous forme de « réserve », les sortants et même parfois de nouveaux candidats sont aidés financièrement pour leur campagne ; d'autre part à l'approche des élections sénatoriales, ceux des élus qui appartiennent à la série renouvelable sont mis en vedette pour intervenir en séance publique, rapporter un texte, signer une proposition de loi...

III. — L'ORGANISATION DES GROUPES

La « politisation » du Sénat s'est notablement accélérée depuis 1981. A la fois cause et conséquence, elle s'est accompagnée d'un renforcement tant qualitatif que quantitatif des secrétariats administratifs des groupes. L'organisation interne des groupes repose sur le secrétariat d'une part et le bureau d'autre part.

— Les secrétariats administratifs

Pour assurer leur fonctionnement, les groupes sont dotés d'un secrétariat administratif qui dépend d'eux pour le recrutement, le statut et le mode de rétribution. Les frais sont couverts par une subvention du Sénat versée à l'association des présidents de groupe qui joue en l'occurrence le rôle d'employeur (chaque groupe touchant

une somme proportionnelle à ses effectifs) et pour certains groupes, par une participation des sénateurs eux-mêmes.

Ces dernières années, les effectifs des secrétariats, stables jusque-là, se sont accrus : de moins de 10 avant 1983 à 20 aujourd'hui à l'Union centriste, doublement aussi au RPR de 5 à 10 alors que le nombre des sénateurs de ce groupe a triplé en dix ans. Ce phénomène qui a touché tous les groupes dans des proportions variables, s'est accompagné d'une plus grande spécialisation des recrutés. Ainsi certains groupes ont fait appel à des fonctionnaires qui sont détachés de leur administration d'origine. En outre, certains sénateurs mettent en quelque sorte à la disposition du secrétariat de leur groupe, un de leurs deux assistants. Le recours aux assistants de sénateurs peut être ponctuel ou tout à fait régulier. Au PS, par exemple, la « structure technique » qui fonctionne aux côtés du secrétaire administratif, réunit neuf assistants de sénateurs et une secrétaire.

Parallèlement au renforcement des structures, l'équipement matériel s'est modernisé : récepteur de télévision, magnétoscope, machine à traitement de texte, télécopie... Les secrétariats utilisent également les banques de données notamment en matière de législation.

Il revient au bureau du Sénat, sur proposition des trois questeurs, de fixer les conditions d'installation matérielle des secrétariats des groupes et le droit d'accès et de circulation de leur personnel dans le palais du Luxembourg et dans l'hémicycle.

Les fonctions du secrétariat touchent à l'organisation du travail législatif. Il s'assure que chaque texte sera suivi par au moins un sénateur. Il lui revient de coordonner les initiatives individuelles des sénateurs afin d'assurer une cohérence politique et technique des amendements et de faire la liaison entre les sénateurs du groupe siégeant dans des commissions différentes appelées à examiner un même texte.

Le secrétariat s'assure aussi de la cohérence des interventions en séance publique. Beaucoup d'entre elles sont préparées au secrétariat lui-même. A l'Union centriste, un des collaborateurs a même pour fonction d'être *la plume* du groupe. Enfin le secrétariat veille en séance à un minimum de présence et à ce que les consignes de vote aussi bien collectives qu'individuelles soient appliquées. Si au PC et au PS, la discipline de vote est de rigueur, en revanche les autres groupes laissent la liberté de vote à leurs membres. Toutefois, le règlement intérieur de l'Union centriste prévoit les cas où à cette liberté peut être substituée la discipline.

Le secrétariat tient aussi un rôle quasi pédagogique à l'égard des nouveaux sénateurs en s'assurant que ces derniers respectent les

procédures. Il assiste également les élus pour ce qui touche aux questions écrites, questions orales et questions au Gouvernement, soit en les enregistrant, soit en leur en proposant.

La liaison entre sénateurs, les convocations aux réunions de groupe (en principe, hebdomadaires en période de session, les réunions ont lieu le mardi), la transmission des décisions sont aussi l'affaire des secrétariats. La plupart disposent de bulletins internes. Au groupe communiste, le bulletin qui est établi à partir du *Journal officiel*, donne un compte rendu des activités de ses membres, au cours de la semaine écoulée. A l'Union centriste, un bulletin hebdomadaire (bi-mensuel dans les périodes de hors-session) résume les travaux du Sénat, lance des thèmes de réflexion. Dans ce cas particulier, cette publication strictement interne a pour objectif d'animer la vie du groupe et d'harmoniser son expression politique.

De gros efforts ont été accomplis par les groupes dans le domaine de la communication. Ainsi en 1982 a été lancée par l'Union centriste « la lettre S » qui s'est ensuite ouverte aux autres groupes appartenant à l'opposition d'alors. La parution en a cessé après mars 1986. Depuis lors, le RPR s'est doté d'un mensuel *Ligne directe*, l'UREI du *Baromètre* qui a succédé à *L'UREI en coin*. De leur côté, les socialistes disposent d'un mensuel, *La tribune*. Le bulletin du groupe communiste connaît comme pour les publications citées ci-dessus, une diffusion externe en direction principalement des élus locaux et responsables socioprofessionnels.

Les relations publiques relèvent aussi des secrétariats administratifs qui organisent les contacts avec les milieux socioprofessionnels.

— Le bureau des groupes

Chaque groupe compose librement son bureau. Le nombre de ses membres est très variable d'un groupe à l'autre : au PC, un président, un vice-président et trois membres du bureau ; à la gauche démocratique, un président, un premier vice-président, quatre vice-présidents, un trésorier et quatre secrétaires ; à l'Union centriste, un président, un président d'honneur (qui n'est plus sénateur), onze vice-présidents, un trésorier, sept membres de droit, à l'UREI, un président, neuf vice-présidents, un secrétaire général et un trésorier ; au RPR, un président et un vice-président d'honneur (qui sont sénateurs), un premier vice-président, trois vice-présidents de droit, quatorze vice-présidents et un trésorier ; au PS, un président, sept vice-présidents, dont un chargé de la presse et un de la trésorerie, et un secrétaire général. La réunion administrative des sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe a un délégué.

Les bureaux de groupe se réunissent toutes les semaines avant les réunions de groupe, et plus souvent si nécessaire. Ils proposent aux groupes les décisions à prendre ; ils sont chargés de les faire appliquer. Les membres du bureau sont en contact étroit avec les secrétariats administratifs pour l'ordre du jour, le dépôt des questions, amendements et propositions de loi.

En acquérant droit de cité au Parlement, les groupes n'ont cessé d'y prendre une place croissante. Si matériellement, une meilleure organisation des structures techniques et une plus grande spécialisation constituent un plus pour le sénateur, politiquement, le sénateur est devenu moins indépendant, plus soumis aux règles de vie collective. A côté de l'avantage que représente pour le fonctionnement parlementaire, le principe de la proportionnelle des groupes pour la composition des commissions, existe le réel inconvénient de déplacer de l'hémicycle, au huis clos des réunions de groupe, les vrais débats législatifs et politiques.

RÉSUMÉ. — *La notion de groupe parlementaire s'est affirmée tout au long de la III^e République. Elle s'est concrétisée au Sénat à partir de 1924.*

Les modalités de constitution des groupes et de leur organisation sont fixées dans le règlement du Sénat adopté en 1959.

Aujourd'hui au nombre de six, les groupes parlementaires du Sénat jouent un rôle qui est allé croissant, ces dernières années, dans le fonctionnement de la Haute Assemblée.