PRES Université Lille Nord de France

Thèse délivrée par
L'Université Lille 2 – Droit et Santé

N° attribué par la bibliothèque
__|__|__|__|__|__|__|__|__|__|

THESE

Pour obtenir le grade de
DOCTEUR EN DROIT PUBLIC
Présentée et soutenue publiquement par
Dorothée REIGNIER
Le 20 octobre 2011

LA DISCIPLINE DE VOTE DANS LES ASSEMBLEES PARLEMENTAIRES SOUS LA CINQUIEME REPUBLIQUE
1/2

Directeur de thèse :
Monsieur Gilles TOULEMONDE
Maître de conférences à l'Université Lille 2

Membres du jury :
Monsieur Pierre AVRIL
Professeur émérite à l'Université Panthéon-Assas (Paris II)
Madame Julie BENETTI
Professeur à l'Université de Reims
Monsieur Pascal JAN
Professeur à Sciences Po Bordeaux
Monsieur Gilles TOULEMONDE
Maître de conférences à l'Université Lille 2
Monsieur Alex TÜRK
Sénateur, Président de la CNIL
Monsieur Xavier VANDENDRIESSCHE
Professeur à l'Université Lille 2

L’Université n’entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur.

A l’heure où il lui faut penser aux remerciements, le doctorant qui s’est souvent senti seul face à lui-même, se rend compte qu’il ne l’a jamais été, tous ses proches n’ayant cessé de l’entourer. Mes remerciements vont à eux. Parents, directeur, amis, qui m’ont encouragée, guidée et soutenue. Parlementaires et collaborateurs qui ont pris sur leur temps pour m’écouter et répondre à mes interrogations.

A tous, sans qui rien n’aurait été possible,

Merci.

SOMMAIRE :

Introduction Générale 1

Première Partie : 55

Les procédures de la discipline de vote 55

Titre Premier : 59

La discipline de vote, traduction complexe du libre arbitre parlementaire 59

Chapitre I : 62

L'encadrement parlementaire de l'unité de vote 62

Chapitre II 150

Une liberté encadrée : 150

Le rôle central d'organes extérieurs au Parlement 150

Conclusion du titre premier : 271

Titre Second : 273

La discipline de vote, phénomène constant à l'intensité variable 273

Chapitre I : 276

La discipline de vote, un cheminement collectif 276

Chapitre II : 372

L'inconstance, condamnation ou consécration de la discipline de vote 372

Conclusion du titre second : 560

Conclusion de la première partie : 561

Seconde Partie : 563

Les relations tumultueuses de la discipline de vote et du régime parlementaire, illustration d'une dépendance refoulée 563

Titre Premier : 567

La discipline de vote, pratique paradoxale, incompatible avec le régime parlementaire et condition sine qua non de son fonctionnement normal 567

Chapitre I : 570

Une pratique théoriquement contraire à la perception classique du mandat parlementaire 570

Chapitre II : 638

La discipline de vote, révélateur d'une lecture rénovée du régime parlementaire 638

Conclusion du titre premier : 753

Titre Second : 755

Ni vassal, ni maître, la place du Parlement à travers le prisme de la discipline de vote 755

Chapitre I : 758

Un parlement transformé en chambre d'enregistrement 758

Chapitre II : 862

Ebauche d'une réglementation nécessaire 862

Conclusion du titre second : 956

Conclusion de la seconde partie : 958

Conclusion Générale : 961

ANNEXES. ii

BIBLIOGRAPHIE II

INDEX XL

TABLE DES MATIERES XLIII

TABLE DES ABREVIATIONS

AFP : Agence France Presse
AJDA : Actualité Juridique Droit Administratif
CNIP : Centre National des Indépendants et Paysans
CRC : groupe Communiste, Citoyen et Républicain
DADVSI : Droits d'Auteur et Droits Voisins dans la Société de l'Information
DL : Démocratie Libérale
EELV : Europe Ecologie-Les Verts
FGDS : Fédération de la Gauche Démocrate et Socialiste
GDR : Gauche Démocratique et Républicaine
HADOPI : Haute Autorité pour la Diffusion des Œuvres et la Protection des Droits sur Internet.
HPST : Projet de loi Hôpital, Patient, Santé et Territoire, défendu en 2009 par R. BACHELOT.
JO : Journal Officiel
LOLF : Loi Organique relative aux Lois de Finances
MRP : Mouvement Républicain Populaire
NC : Nouveau Centre
OGM : Organisme Génétiquement Modifié
PC : Parti Communiste
PL : Projet de Loi
PLFSS : projet de loi de financement de la sécurité sociale
PLP : Parliamentary Labor Party
PPL : Proposition de Loi
PPS: Parliamentary Private Secretaries
PRG : Parti Radical de Gauche
PS : Parti Socialiste
RAN : Règlement de l'Assemblée Nationale
RDP : Revue de Droit Public
RDSE : Rassemblement Démocratique et Social Européen
RFDC : Revue Française de Droit Public
RFSP : Revue Française de Sciences Politiques
RI : Républicains Indépendants
RPP : Revue Politique et Parlementaire
RPR : Rassemblement Pour la France
RS : Règlement du Sénat
SFIO : Section Française de l'Internationale Socialiste
SRC : Socialiste, Radical et Citoyen
UC : Union Centriste
UDF : Union pour la Démocratie Française
UDR : Union pour la Défense de la République
UDT : Union Démocratique du Travail
UD-V^{e} : Union des Démocrates pour la Cinquième République
UMP : Union pour un Mouvement Populaire
UNR : Union pour la Nouvelle République

« La législation, ou confection délibérée des lois a été décrite à juste titre comme l'invention humaine la plus lourde de conséquences, ses effets portant plus loin que l'invention du feu ou de la poudre à canon ».

F. HAYEK[1]

[1] *Droit, législation et liberté*, Paris, PUF, 1980, p. 87-88.

Introduction Générale

Si la Constitution est *« un esprit, des institutions et une pratique »*[2], elle est surtout environnée de mythes qui génèrent, autour d'elle, une histoire propre et finissent par modifier sa perception scientifique. La mythologie de la Cinquième République, est peuplée de personnages qui ont marqué l'histoire constitutionnelle jusqu'à en devenir les démiurges. Tels Ch. DE GAULLE, porté au pinacle constitutionnel pour avoir rétabli l'autorité de l'Etat, ou M. DEBRE, dont les affirmations, parfois incantatoires, sont encore étudiées avec déférence par les étudiants de nos facultés. Les parlementaires ont également obtenu une transposition mythologique, loin d'être les muses de ces nouveaux héros, ils furent perçus comme leurs vassaux, recherchant toujours la satisfaction de leurs désirs et se soumettant toujours à leur volonté. Ils devinrent des *chevau-légers*, fiers combattants, puis des *godillots*, lestés aux pieds des chefs de guerre et prêts à les accompagner dans chaque bataille.

Comme les militaires, les parlementaires sont soumis à la discipline, notion polysémique (I) qui englobe la discipline de vote sans qu'il soit toutefois possible de la réduire au seul comportement parlementaire (II).

I) Une expression polysémique

Le terme discipline relève de plusieurs champs sémantiques. Il appartient au domaine religieux et désigne le fouet qui permet aux séides de se punir pour s'être écarté des préceptes doctrinaires. Elle est également présente dans le domaine militaire et implique l'existence d'une soumission de celui qui reçoit les ordres à celui qui les donne. Elle constitue, de manière moins autoritaire, un ensemble de règles communes aux membres d'un corps et destiné à y faire régner le bon ordre. La discipline qui s'impose aux élus n'est pas seulement une discipline de vote, elle est plus largement une discipline partisane et parlementaire, partis et Parlement étant les auteurs de ces règles de vie en commun (A). Si une définition *a contrario* de la discipline de vote est nécessaire, elle est insuffisante et il conviendra de mieux

[2] Ch. DE GAULLE, conférence de presse du 31 janvier 1964.

cerner la réalité de la pratique en s'interrogeant sur l'intensité de la soumission qu'elle implique (B).

A) Discipline de vote entre disciplines partisane et parlementaire

Parce que la discipline de vote est habituellement rejetée par ceux qui la dictent ou s'y soumettent, son appréhension peut s'avérer malaisée et les confusions avec des notions proches, faisant intervenir les mêmes acteurs, peuvent nuire à la compréhension de la démonstration. Aussi, convient-il de distinguer la discipline de vote de la discipline partisane, notion plus large (1) et de la discipline parlementaire, notion plus restreinte (2).

1) La discipline de vote, élément de la discipline partisane

Les partis jouent un rôle fondamental dans le processus qui aboutit à la discipline de vote, qui doit permettre de concrétiser la plate-forme électorale qu'ils ont soumise aux électeurs. En usant d'autorité et en activant le loyalisme des élus, ils parviennent à faire respecter la consigne qu'ils ont forgée et qu'ils présentent comme la traduction partisane de l'intérêt général. Si elle apparaît comme la manifestation la plus importante de la discipline que le parti peut exiger des élus, la discipline de vote n'est que l'une des expressions de la discipline partisane, notion plus large qui englobe l'ensemble des directives adressées par le parti à ses membres, élus ou non.

Les militants et sympathisants peuvent être les destinataires de consignes partisanes. Celles-ci peuvent d'ailleurs également être dénommées *consignes de vote*. Il ne s'agit pas, en l'occurrence, d'adopter un texte, hormis dans le cas d'une consultation référendaire, mais bien de participer, de manière dirigée, à la désignation d'un élu. Dans cette acception, la discipline de vote constitue un mécanisme de report des votes. Dans cette hypothèse, les dispositions juridiques restreignant l'accès au second tour tendent à empêcher le candidat du parti de participer à la consultation électorale. La formation partisane cherche, cependant, même sans candidat propre, à assurer la victoire d'un candidat appartenant à la même famille politique et permet aux voix qui s'étaient prononcées en faveur de son candidat, de se reporter sur celui

d'un parti proche. Ce report des voix repose sur la discipline de vote des électeurs, qui ne doit pas être confondue avec la discipline de vote suivie par les élus dans le cadre de leur mandat.

La discipline partisane impose également aux membres des partis, au-delà de la discipline de vote, certaines obligations qui constituent les règles de vie commune destinées à faire régner le bon ordre. Les membres doivent ainsi, habituellement, respecter les décisions adoptées par le parti, auteur des règles et autorité chargée d'en contrôler l'application correcte et de sanctionner ceux qui auraient manqué à la discipline partisane. L'article 33 des statuts de l'UMP précise ainsi : *« la Commission Nationale des recours se prononce, à la requête du Bureau Politique, sur les infractions aux statuts ou aux décisions des instances et des organes de direction de l'Union commise par un adhérent ou un comité »*. Les obligations des adhérents ne sont pas clairement définies par ces statuts, il en découle le devoir de se conformer à toutes les décisions adoptées par les organes dirigeants. Les statuts du Parti Socialiste confortent cette assertion en exigeant l'engagement des adhérents à se soumettre aux décisions du parti : *« les adhérents du parti acceptent la ''déclaration de principes'', les statuts et les décisions du parti »*[3].

La discipline partisane est donc un ensemble de règles qui impose aux membres du parti, quel que soit leur statut, de respecter les décisions adoptées au nom du parti. La discipline de vote est un démembrement de cette discipline partisane puisqu'elle s'adresse à une catégorie spéciale de membres et leur impose une décision particulière. Ces directives ne concernent en effet pas uniquement les parlementaires, mais bien l'ensemble des membres du parti titulaires d'un mandat électif ; elle leur impose de voter dans la direction élaborée par le parti, en conformité avec la philosophie politique à laquelle les élus adhèrent par principe. Les statuts des partis conservateurs, sont peu diserts à ce sujet, ceux des partis de masse, qui font de l'unité une valeur fondatrice, affirment plus franchement la soumission de l'élu aux consignes partisanes. Ainsi, l'article 9-6 des statuts du Parti Socialiste dispose-t-il que les élus, *« en toutes circonstances (...), doivent respecter la règle de l'unité de vote de leur groupe »*. Afin de s'assurer du respect de cette catégorie particulière de directives, les partis peuvent exiger des candidats qu'ils ont investis qu'ils s'engagent à respecter, durant la législature, les décisions du parti et, si celui-ci devient majoritaire, du Gouvernement qu'il aura constitué. Ainsi, en 2002, les candidats souhaitant obtenir l'investiture de l'UMP durent s'engager, preuve que la discipline est également une valeur fondamentale au sein des groupes conservateurs, à soutenir l'action du Président de la République durant son

[3] Article 1-3 des statuts du Parti Socialiste.

quinquennat et à mentionner cet engagement dans leur profession de foi électorale[4]. Manière de transformer l'engagement partisan en obligation morale envers les électeurs et d'offrir au parti un ascendant plus important sur les élus.

L'unité est ainsi, une valeur fondamentale défendue par les organisations partisanes, elle explique la discipline de vote sans se limiter toutefois à cette manifestation de cohésion, les statuts des partis ou des groupes parlementaires s'assurant de l'expression de cette unité dans toute action parlementaire. Il est ainsi habituel que les statuts prévoient que toute proposition, de loi, d'amendement, de résolution… soit soumise, avant son dépôt, aux instances dirigeantes[5]. L'unité, impératif partisan devient la valeur qui guide l'action du groupe parlementaire, émanation du parti à l'intérieur des assemblées.

La discipline partisane ainsi que la discipline majoritaire, suivie par les élus appartenant au groupe qui détient la majorité à l'Assemblée Nationale et soutient le Gouvernement, ne sauraient se réduire à la discipline de vote. Si toutes sont la manifestation de l'impératif d'unité qui garantit l'efficacité de l'action politique[6], la discipline de vote est une composante de la discipline partisane. Sans qu'il soit possible, pour autant, de ne l'appréhender que comme un démembrement de l'ordre propre au parti, le cadre particulier dans lequel elle s'exerce expliquant que la pratique transcende son origine politique.

2) La discipline parlementaire, cadre de la discipline de vote

La pratique que nous nous proposons d'étudier est la discipline de vote suivie par les parlementaires qui peuvent voir leur vote contraint par une directive qui leur est imposée par une autorité perçue comme supérieure. La discipline de vote s'exprime donc dans le cadre du Parlement qui est régi par un droit propre, ensemble de règles destiné à faire régner le bon ordre dans l'enceinte parlementaire. Ces règles figurent au sein des règlements des assemblées, *« mesures d'ordre intérieur soumises au respect de l'ordre constitutionnel »*[7], complétés par les précédents, *« usages (...), pratiques anciennes et éprouvées »*[8].

---

[4] A. HERMEL, Etude d'un parti politique français : l'UMP, *Pouvoirs*, n° 111, 2004, p. 149.

[5] *« La discipline se manifeste tout d'abord au stade de l'initiative car tous les groupes imposent en principe un visa aux propositions de loi de leurs membres et contrôlent les amendements qu'ils déposent »*. P. AVRIL, Le Parlement législateur, *RFSP*, 1981, n° 1, p. 24.

[6] Et de manière négative, peut transformer la démocratie en *« ''dictature'' temporaire de la majorité »*. X. VANDENDRIESSCHE, Le Parlement entre déclin et modernité, *Pouvoirs*, n° 99, 2001, p. 69.

[7] P. JAN, *Le Parlement de la Cinquième République*, Paris, Ellipses, 1999, p. 11.

[8] *Idem*, p. 12.

Le président de l'assemblée est le garant du respect de cette discipline parlementaire ; il veille au respect de la bonne tenue des débats et protège « *l'ordre général et la liberté individuelle »*[9]. La discipline parlementaire vise ainsi à atteindre un équilibre entre ordre et liberté, la seconde ne pouvant être que limitativement restreinte. Le président de l'assemblée, promoteur de cet équilibre, est placé au cœur des dispositions des chapitres XIV du règlement de l'Assemblée Nationale et XVII du règlement du Sénat, relatifs à la discipline au sein des assemblées. L'article 71 du règlement de l'Assemblée Nationale dispose ainsi : *« 1. Le Président seul rappelle à l'ordre*[10].

2. Toute manifestation ou interruption troublant l'ordre est interdite. Est rappelé à l'ordre tout orateur qui trouble cet ordre ».

Il appartient également au président de la chambre de veiller à l'intégrité des scrutins et les règlements des assemblées lui octroient le pouvoir d'engager les actions nécessaires à la sanction d'un parlementaire qui aurait commis, dans l'enceinte de l'assemblée, un fait délictueux[11].

Les compétences attribuées par les règlements des assemblées au président de chambre ne concernent pas la discipline de vote qui, formellement, ne relève pas du droit parlementaire. Le président d'une assemblée n'a d'ailleurs pas à intervenir auprès des parlementaires pour leur faire respecter les consignes. Institution dans l'institution, il ne saurait, conformément à l'adage *« le président n'a pas de parti quand il préside »*[12], contraindre un parlementaire à respecter la consigne qu'il rejette. Il est, au contraire, chargé de protéger le parlementaire contre des consignes trop impératives qui nieraient le caractère général et représentatif du mandat. Il est ainsi habituel que le président d'une assemblée refuse la démission d'un parlementaire dictée par le non-respect d'un engagement électoral, le mandat étant irrévocable. E. PIERRE cite le refus du président de l'assemblée d'accepter la démission, présentée par la formation partisane, de deux députés qui avaient violé ses consignes[13]. Le

---

[9] E. PIERRE, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, t. 1, rééd., Paris, éd. Loysel, 1989, p. 505.

[10] Disposition présente à l'article 93 alinéa 1 du règlement du Sénat.

[11] Articles 78 du règlement de l'Assemblée Nationale et 98 du règlement du Sénat.

[12] P. AVRIL et J. GICQUEL, *Droit parlementaire*, 4e éd., Paris, Montchrestien, col. Domat, 2010, p. 117.

[13] Le président fut tout de même contraint d'accepter la démission des députés qui lui firent parvenir une nouvelle lettre en ce sens. E. PIERRE, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, *op. cit.*, p. 327.

L'Assemblée Nationale connut, sous la Cinquième République une situation proche lorsqu'en 1961 R. MOATTI choisit de démissionner afin d'éviter d'émettre des votes en contradiction avec ses engagements partisans et électoraux. Le président n'a pu s'opposer à la démission du député, candidat malheureux à sa propre succession, électeurs et partis lui ayant préféré un élu moins enclin à manifester ses états d'âme face aux consignes. Les motivations de l'élu ne permettaient pas de douter que sa démission était dictée par la volonté de ne pas décevoir ses électeurs. J. MARETTE, L'UNR et l'élection législative partielle du neuvième arrondissement (4-11 juin 1961), *RFSP*, 1961, n° 4, p. 819-840.

président protège ainsi le parlementaire contre la consigne et n'exige, en aucun cas, son respect. Aussi, ne joue-t-il aucun rôle dans la discipline de vote.

Toutefois, dans la mesure où il jouit d'une autorité particulière au sein de la majorité, il lui est possible d'influencer les décisions des parlementaires. Certaines interventions du président de l'Assemblée Nationale ont ainsi permis d'accélérer l'adoption des textes. Il peut, notamment, être chargé de mener des discussions officieuses avec l'opposition. Tel était, habituellement, le cas lorsque J. CHABAN-DELMAS présidait l'Assemblée Nationale et que G. DEFFERRE, résistant tout comme lui, présidait le groupe socialiste. La solidarité née dans le combat se prolongeait au-delà des clivages politiques et les réunions nocturnes permettaient d'aboutir au compromis que les députés socialistes devaient ensuite appliquer.

Le président de l'assemblée, membre du bureau des groupes et habituellement présent aux réunions de la majorité, peut également être *mandaté* par le pouvoir exécutif aux fins de *sonder* les parlementaires ou de tenter de rétablir un lien qui peut sembler rompu. Ainsi, J. L. DEBRE[14] s'employa-t-il, en invitant le Président de la République à une réception organisée à l'hôtel de Lassay, en l'honneur de J. BARROT[15], à convaincre les députés d'adopter la révision constitutionnelle relative à la charte de l'environnement, cette rencontre ayant permis au chef de l'Etat de rappeler la nécessaire unité de la majorité et son attachement à la révision que les parlementaires renâclaient à adopter.

Le président de l'assemblée peut donc user du prestige associé à sa fonction pour conduire les parlementaires vers la consigne de vote. Toutefois, il ne saurait utiliser sa fonction, ni les prérogatives que lui reconnaît le droit parlementaire, à cette fin, en menaçant, par exemple, de rappeler à l'ordre un parlementaire qui violerait la consigne de vote du groupe.

La discipline de vote n'est donc pas un démembrement de la discipline parlementaire, elle s'exerce dans le cadre du Parlement, se doit de respecter le droit qui y est appliqué, sans toutefois relever de celui-ci. Elle ne saurait pas davantage être réduite à un démembrement de la discipline partisane. En effet, loin de constituer une donnée purement politique, elle participe à structurer le régime politique et les institutions, notamment en leur apportant la stabilité que le droit seul ne peut assurer. Elle relève tout à la fois d'une pratique autoritaire en ce qu'il s'agit d'imposer cette stabilité aux élus, et revêt un aspect consensuel, dans la mesure où les parlementaires ont eux-mêmes participé à l'élaboration de la consigne de vote.

[14] Président de l'Assemblée Nationale sous la douzième législature (2002-2007).
[15] Président du groupe UMP, nommé commissaire européen.

B) La discipline de vote des parlementaires, manifestation de leur aliénation volontaire

« L'homme, dit un célèbre écrivain, est né libre et partout il est dans les fers. C'est vrai, mais ajoutons qu'il est dans ses propres fers, esclave à la fois et tyran, complice au moins des violences qu'il subit »[16].

Si le parlementaire est soumis à une discipline de vote qui lui impose de suivre, lors de l'adoption des lois, une consigne qu'il ne partage pas, il peut être considéré comme le complice de cette soumission. En effet, nonobstant les règles constitutionnelles qui le protègent et le préservent d'éventuelles représailles que pourrait prononcer l'auteur de la directive rejetée, le parlementaire choisira, le plus souvent, de suivre la consigne de vote.

Distinguer la discipline de vote des notions proches ne suffit donc ni à la comprendre, ni même à l'expliciter. Il faut, pour cela, s'interroger sur les motivations des élus : sont-ils soumis à un pouvoir autoritaire qui exige d'eux, sous peine d'effroyables tortures, du corps et de l'âme, le respect de la consigne (1) ? Ou au contraire, ne sont-ils soumis qu'à eux-mêmes, la consigne étant alors définie comme l'expression de leur seule volonté (2) ?

1) La discipline de vote, une pratique autoritaire

A l'instar de l'ensemble du vocabulaire politique, la discipline de vote appartient au champ sémantique de la guerre et du combat. Dans son acception militaire, la discipline repose sur la soumission, sans discussion, à des ordres donnés par le supérieur hiérarchique : *« la discipline faisant la force principale des armées, il importe que tout supérieur obtienne de ses subordonnés une obéissance entière et une soumission de tous les instants, que les ordres soient exécutés littéralement, sans hésitation ni murmure(...) ; la réclamation n'est permise au subordonné que lorsqu'il a obéi »*[17]. La discipline de vote se comprend donc comme une relation d'autorité entre un subordonné, le parlementaire et un supérieur, la collectivité constituée par le groupe, émanation du parti politique. La soumission à la directive est justifiée par la poursuite d'un objectif qualifié de supérieur : la réalisation de

[16] J. LAGNEAU, *Un ennemi intérieur*, discours prononcé à la distribution des prix du lycée de Sens, le 6 août 1877.

[17] Article 1er du règlement du service dans l'armée de 1933, cité par H. MEYROWITZ, Le nouveau règlement de discipline générale de l'armée française, *Annuaire français de droit international*, vol. 12, 1966. p. 824.

l'intérêt général. C'est afin de réaliser cet objectif que les parlementaires acceptent de se soumettre aux consignes et d'être rappelés à l'ordre s'ils s'éloignent des préconisations diffusées par les chefs : président et bureau du groupe, organes dirigeants du parti, chef de Gouvernement, chef d'Etat. Tous agissent, lorsqu'ils exigent le respect des consignes, comme des représentants de cet intérêt supérieur qui transcende l'intérêt propre des parlementaires et justifie la dimension autoritaire de la discipline de vote et l'existence de mesures sanctionnant tout dissident.

Les partis de masse expliquent la discipline de vote par leur attachement philosophique à l'unité, valeur fondatrice de leur mouvement, celle-ci figurant l'unité de la classe représentée. Au sein des partis de cadres, l'unité, notamment de vote, s'est progressivement imposée parce qu'elle est apparue comme le seul moyen de s'opposer efficacement aux intérêts adverses. L'unité du groupe gaulliste, dans les premières années de la Cinquième République, s'explique par la recherche de l'efficacité. Elle a été entretenue par la gestion intransigeante du groupe et du parti sous la férule de M. DEBRE et des *gaullistes du premier cercle*, soucieux que l'épisode du RPF ne se reproduise pas. Aussi, le groupe n'a-t-il pas hésité à refuser la réintégration d'élus qui avaient manifesté leur désaccord avec la politique présidentielle, en quittant le groupe. Le Président de la République, comme le révèle J. FOCCART, exigea d'ailleurs que les parlementaires peu fiables, c'est à dire ceux qui rechignaient à suivre les consignes malgré leur origine présidentielle, ne soient pas réinvestis par le parti gaulliste[18]. L'indiscipline peut donc être sanctionnée, de manière plus ou moins officieuse, par le refus du parti de renouveler l'investiture du candidat sortant. Si l'unité semble plus naturelle au sein des groupes parlementaires émanant de partis de masse, elle est également assurée par des dispositions sanctionnant tout manquement. Ainsi, les statuts du Parti Socialiste, peu modifiés depuis la Troisième République, prévoient une échelle de sanctions allant de l'avertissement à l'exclusion définitive[19], à l'encontre de tout membre, parlementaire ou non, qui aurait brisé l'unité de vote, notamment.

L'existence de ces sanctions fait apparaître la discipline de vote comme une pratique autoritaire[20]. Elle ne parviendra pas à se départir de cette caractéristique naturelle, quand bien

[18] J. FOCCART, *Tous les soirs avec De Gaulle. Journal de l'Elysée, t. 1, 1965-1967*, Paris, Fayard, 1997, 812 p.

[19] Article 11-5 des statuts du Parti Socialiste.

[20] Ce qui la distingue de la cohésion, ainsi que le remarque R. Y. HAZAN s'interrogeant sur les différences existant entre les deux notions. *« Cohesion ''is the extent to which a given situation, group members can be observed to work together for the group's goal in one and the same way''. Discipline, on the other hand, ''refers either to a special type of cohesion achieved by enforcing obedience or to a system of sanctions by which such enforced cohesion is attained''»*. R. Y. HAZAN, Does cohesion equal discipline ? towards a conceptual delineation, *in* HAZAN R. Y. (dir.), *Cohesion and discipline in legislatures, political party, party leadership,*

même les élus tentent de justifier leur soumission en recourant au concept voisin d'autodiscipline, conséquence de la responsabilisation des parlementaires.

2) La discipline de vote, expression d'une autodiscipline

Il semble à la fois logique et naturel que dans une assemblée représentant le souverain, le vote ne puisse être soumis à d'autres volontés que celle du mandant. Les droits constitutionnel et parlementaire, interdisant les consignes impératives qui engagent juridiquement l'élu, protègent le mandat représentatif. Aucune contrainte juridiquement valable ne saurait être imposée aux élus qui conservent la faculté, s'ils le souhaitent, de rejeter les consignes de vote. C'est en ce sens notamment, que nous avons pu évoquer la complicité des parlementaires à leur propre aliénation. Les élus défendent une perception plus consensuelle de la discipline de vote, évoquant leur autodiscipline. Leur unité apparaît, ainsi, non comme le résultat de la contrainte, mais celui d'un débat libre et éclairé mené dans le cadre du groupe parlementaire, acteur incontournable de la discipline de vote.

Ces groupes ont *ab initio* été ignorés par le droit, avant d'être mentionnés par les règlements des assemblées, puis consacrés par les textes constitutionnels, en 1946 et en 2008. Les préceptes révolutionnaires du régime parlementaire, qui interdisaient aux élus de se concerter en dehors de la séance, la décision concrétisant l'intérêt général devant être le fruit de la délibération et non de tractations préalables, expliquent que ces groupements d'élus aient longtemps été ignorés. Leur consécration se justifie aujourd'hui par l'acceptation des codes du régime parlementaire moderne, qui impose une collectivisation du travail parlementaire[21] et condamne les élus isolés à l'impuissance[22]. A travers les groupes parlementaires, les élus se sont dotés d'une structure capable de faciliter l'exercice de leur mandat en mutualisant les compétences. Ils ont, toutefois, créé une nouvelle dépendance à l'égard de ces structures et ainsi participé à la dévalorisation du Parlement, avant de se convaincre de leur inutilité et de s'en remettre aux groupes et partis, y compris s'agissant de la détermination des consignes de

---

and parliamentary Committee and governance, *Library of legislative studies*, Londres, Reuven. Y. HAZAN, 2006, p. 2-3.

Malgré cette distinction, les deux notions paraissent interchangeables, ou, à tout le moins, interdépendantes.

[21] Révélée par J. Cl. MASCLET, *Le rôle du député et ses attaches institutionnelles sous la Cinquième République*, Paris, LGDJ, bibliothèque constitutionnelle et de sciences politiques, p. 115 et svtes.

[22] Certes, la RASNAG, réunion administrative des sénateurs n'appartenant à aucun groupe, offre aux non-inscrits les avantages traditionnels d'un groupe parlementaire, sans les inconvénients et servitudes que cette appartenance engendre habituellement. Toutefois, choisir de n'appartenir à aucun groupe demeure, à l'Assemblée Nationale, comme au Sénat, *« un luxe »*. A. TURK, *Quand les portes s'ouvrent*, entretien avec J. Cl. PIAU et L. HOSSEPIED, Marcq en Baroeul, Du Quesne, 1994, p. 108.

vote. *« Les députés eux-mêmes par l'intermédiaire de ce miroir déformant en viennent, d'une part à douter de leur utilité et, d'autre part, à afficher un désintérêt pour leur rôle »*[23]. Cette attitude amplifie leur propension à se soumettre aux consignes. Certes, la soumission est rarement mentionnée, les élus et les responsables préférant évoquer la manifestation de la cohésion politique qui unit les membres du groupe.

Le groupe parlementaire est, en effet, défini comme *« la réunion, au sein d'une assemblée parlementaire et selon les règles établies par les règlements de celle-ci, d'un certain nombre d'élus qui, ayant en commun un certain idéal politique, envisagent de donner des solutions très voisines aux différents problèmes politiques du moment* »[24]. Le groupe constitue donc une communauté composée d'élus qui aspirent à réaliser un même objectif : la concrétisation du programme politique sur la base duquel ils ont été élus. La discipline de vote est tacitement présente dans cette définition ; application au domaine parlementaire de l'adage *« l'union fait la force »*, elle garantit aux élus sinon la victoire, du moins la mise en valeur de leur philosophie politique.

Afin d'obtenir la manifestation de l'unité au moment du vote, les groupes institutionnalisent la discipline de vote qui est leur principale raison d'être, toute l'organisation du groupe convergeant vers cet objectif. Aussi, adoptent-ils tous une organisation analogue : l'ensemble du groupe constitue l'assemblée délibérante qui, comme son nom l'indique, est chargée, au moins formellement, par la discussion et le débat, d'adopter des décisions qui engageront la collectivité. Afin d'exécuter mais également de préparer les réunions et d'éviter leur vacuité, cette assemblée délibérante se dote d'un bureau et d'un président, organes de direction, d'impulsion et de représentation. Le président, chargé, entre autres choses, d'assurer le respect de la discipline de vote, peut déléguer ses pouvoirs à l'un des vice-présidents du groupe[25]. Il peut également s'en remettre au secrétaire général, *« doublure exécutive du président »*[26], acteur discret mais omniprésent de la discipline de vote. Tous sont chargés de faire oublier aux élus le caractère autoritaire de la discipline de vote et de présenter la consigne comme le seul résultat du débat, plus ou moins libre et éclairé qui s'est déroulé dans le cadre du groupe. Les élus se laissent séduire par cette illusion, soucieux de présenter l'image de parlementaires libres, mais responsables, conscients que la stabilité du régime dépend de leur discipline. Cependant, la discipline de vote, amalgame d'autolimitation et

[23] G. TOULEMONDE, Des députés pour quoi faire ?, *Les Petites Affiches*, juin 2001, n° 123, p. 17.
[24] J. WALINE, Les groupes parlementaires en France, *RDP*, 1961, p. 1173.
[25] Ou à tout autre membre du groupe, s'agissant de l'exercice des prérogatives que lui reconnaissent les règlements des assemblées parlementaires.
[26] O. FAURE, secrétaire général du groupe SRC. Entretien avec l'auteur.

d'autoritarisme, n'est pas qu'une illusion ; l'existence et l'application de sanctions permettront de le démontrer. Elle est une construction et non pas un comportement inné, quand bien même la soumission habituelle des premiers parlementaires de la Cinquième République, a permis à l'Exécutif de véhiculer une image nouvelle, celle du *godillot*. Image d'Epinal à la fois attractive et répulsive. Répulsive parce qu'elle participe à la dévalorisation du Parlement, ses membres apparaissant comme inféodés aux désirs d'un Exécutif d'ores et déjà tout-puissant. Image qui apparaît également et de manière paradoxale, comme attractive, les élus, loin de renier l'image du *godillot*, en apportent une définition positive : il n'est pas seulement un parlementaire obéissant, il est un parlementaire fidèle à ses engagements, capable de stabilité. Un parlementaire libre, qui accepte à l'instar de tout citoyen, de contraindre sa liberté afin qu'elle s'exerce dans un sens compatible avec le bien commun.

Les parlementaires ne parlent ni de *godillot*, ni de discipline de vote dont ils semblent n'avoir pas même conscience, mais d'autodiscipline et de responsabilisation.

Cette complexité des motivations parlementaires, chacune semblant nous éloigner un peu plus de la vérité, autant que les conséquences de la discipline de vote sur le régime, justifient l'intérêt porté au sujet : alors qu'elle aurait pu aggraver *« l'espèce de schizophrénie qui semble perturber les rapports de la Constitution avec la réalité observables »*[27], la discipline de vote en amoindrit les symptômes en réconciliant les perceptions juridiques et politiques de la réalité.

II) La discipline de vote, fait politique saisi par le droit

L'universalité de l'adage selon lequel *« l'union fait la force »* explique l'universalité de la discipline de vote, présente dans toutes les assemblées délibérantes, quel que soit le régime politique. Si celui-ci est autoritaire, les parlementaires n'ont aucune possibilité, juridique ou politique, de s'extraire des consignes. La discipline de vote répond alors au besoin de faire valider les décisions autoritaires par les représentants du peuple afin de faire participer ce dernier, fictivement, à la gestion des affaires publiques. La discipline de vote suivie dans les régimes démocratiques, qu'ils soient parlementaires ou présidentiels, ne peut

[27] « *… deux discours étrangers sont parallèlement tenus, l'un, celui du droit, proclamant l'indépendance absolue du député, tandis que l'autre, celui du fait, expose la rigoureuse discipline que les partis imposent à leurs élus* ». P. AVRIL, *Essais sur les partis politiques*, Paris, LGDJ, 1986, p. 103.

être comparée à celle qui se pratique dans les régimes autoritaires. Dans les deux cas, la contrainte existe ; toutefois, dans les régimes démocratiques l'élu ne risque pas sa vie lorsqu'il décide de briser l'unité.

La discipline de vote obéit dans les régimes démocratiques à deux logiques différentes. Elle peut n'être qu'une facilité politique, ou devenir un mécanisme permettant d'assurer la collaboration entre les organes délibérant et exécutif. Dans sa première acception, la soumission à la règle de l'unité des votes n'obéit pas à la volonté de l'élu de réaliser un intérêt supérieur, mais à celle de satisfaire son intérêt immédiat. Cette volonté explique la discipline de vote qui peut parfois se rencontrer dans le régime présidentiel américain, les élus acceptant de suivre l'une des consignes de vote dont ils sont les destinataires. Toutefois, l'unité qui peut s'exprimer dans le cadre du régime présidentiel américain n'est pas le résultat d'une discipline de vote comparable à celle que nous connaissons sous la Cinquième République, mais celui du *parlementarisme de couloirs*, entreprise de conviction fondée sur les marchandages menés par les promoteurs du texte et plus particulièrement par les collaborateurs du Président, ou ses principaux opposants, *lobbies* ou partis politiques. Plus proche de nous, le Parlement européen connaît également une discipline de vote particulière qui ne consiste pas en des consignes impératives, mais davantage en une convenance parlementaire. La discipline de vote y est, en effet, un moyen de pallier l'absentéisme que connait cette Assemblée, l'existence de consignes claires, véhiculées par des responsables identifiés, permettant aux eurodéputés de prendre part aux votes sans avoir suivi l'ensemble des débats. La faiblesse de la structure partisane explique, au moins partiellement que ces deux institutions, Congrès américain et Parlement européen, ne connaissent qu'une discipline de vote marginale. Des partis plus forts, capables d'imposer leurs consignes pourraient sans doute engendrer une discipline de vote comparable à celle qui existe en Grande-Bretagne ou en France. Toutefois, s'agissant des Etats-Unis, il est permis de se demander si l'existence d'une discipline de vote rigide ne modifierait pas l'architecture du régime politique. La discipline de vote d'une majorité parlementaire hostile au Président pouvant jouer contre le régime, en entraînant la première à refuser tout compromis, voire en acculant le Président à la démission. Les régimes présidentiels ne semblent pouvoir accueillir la discipline de vote rigide présente dans les régimes parlementaires structurés, sauf à voir progressivement s'imposer les règles de responsabilité politique de l'Exécutif et de collaboration.

La discipline de vote ne peut donc pas, dans tous les cadres politiques, devenir une pratique quasi-institutionnelle, elle ne l'est que si l'organisation des pouvoirs est fondée sur les principes de collaboration. Elle existe alors aussi bien au sein des Parlements nationaux que

dans les assemblées délibérantes des collectivités territoriales. Les Exécutifs, soutenus par une majorité structurée en groupes politiques, étant soucieux de préserver l'unité de cette majorité et dans cet objectif, plus ou moins enclins à lui imposer des consignes de vote et à exiger leur respect[28]. Ils limitent ainsi le suspense inhérent à tout vote en s'assurant du soutien constant d'une majorité. La présence d'une discipline de vote stable, voire rigide, modifie en effet la définition de la majorité. Elle cesse d'être une donnée arithmétique pour devenir idéologique et stable. Les Troisième et Quatrième Républiques ne semblent pas avoir permis, du fait de la faiblesse des structures exécutives et partisanes (A), le développement d'une discipline de vote institutionnelle. Seule la Cinquième République, dès ses débuts et plus certainement après 1962, offre un environnement politique et juridique permettant l'enracinement d'une discipline de vote perdant peu à peu son caractère égoïste (B).

A) La discipline de vote, donnée politique d'un régime d'assemblée

Les Troisième (1) et Quatrième (2) Républiques françaises, malgré la volonté des constituants d'établir un régime équilibré, ont progressivement vu leurs principes parlementaires dévoyés, jusqu'à devenir des régimes d'assemblée, les chambres exerçant l'essentiel des pouvoirs et privant le Gouvernement de l'indépendance nécessaire à l'équilibre institutionnel. Dans ce contexte d'affaiblissement de l'Exécutif et d'omnipotence impuissante des assemblées, la discipline de vote est une donnée politique. Elle ne peut être mise au service d'une majorité et devenir une *discipline de vote institutionnelle*, au sens où elle assure l'efficacité des préceptes juridiques présents dans la Constitution.

1) Sous la Troisième République

La discipline de vote n'a pu trouver dans la Troisième République un terreau fertile à son développement, l'individualisme parlementaire empêchant partis et Gouvernements de contraindre les élus au respect de leurs consignes de vote. Individualisme renforcé par

[28] Ainsi, E. DIDIER, sénatrice communiste, maire de Conflans-en-Jarnisy, constate l'inéluctabilité de la discipline de vote : *« si je vous avais parlé de mon expérience de conseillère générale, membre d'un exécutif, j'aurais sans doute dit que la discipline de vote est difficile à ignorer »*. Réponse au questionnaire adressé aux parlementaires.

l'absence de contraintes s'exerçant sur le mandat. Le contexte constitutionnel et politique (a) explique que la discipline de vote ne demeure qu'une manifestation de l'égoïsme parlementaire et n'ait que rarement revêtu les atours de la discipline de vote majoritaire. Comme le démontre l'adoption de la loi du 9 décembre 1905 instaurant la séparation des Eglises et de l'Etat (b).

a) L'impossible discipline de vote

Différents facteurs expliquent que la discipline de vote qui existe sous la Troisième République se limite à une unité de vote épisodiquement consentie. Individualisme parlementaire, faiblesse partisane et instabilité gouvernementale empêchent le développement de structures suffisamment fortes et durables pour imposer le respect d'un programme à travers des consignes de vote impératives[29].

Sous la Troisième République, les parlementaires cultivent leur indépendance et plus encore leur individualisme. Ils rechignent à accepter les contraintes, comme le démontrent les dispositions du règlement de la Chambre des Députés qui, jusqu'en 1910, les autorise à appartenir à plusieurs groupes[30]. Cet attachement à leur liberté explique que les groupes parlementaires demeurent peu structurés et s'apparentent davantage à une *« association d'élus »*[31] qu'aux groupes actuels. Ainsi, G. VEDEL constate que *« les groupes ne correspondaient pas nécessairement à un parti. Leur armature idéologique était assez inconsistante et la discipline n'existait pas dans la plupart d'entre eux »*[32]. Déjà en 1914, R. DE JOUVENEL constatait l'absence de discipline de vote : *« les membres d'un même groupe sont-ils tenus de voter ensembles ? Loin de là. On ne cite pour ainsi dire pas un scrutin où le désaccord des individus ne se manifeste avec éclat. Cela donne même lieu à d'étranges pointages sur les suffrages dont un Gouvernement doit tenir compte et ceux qu'il doit négliger délibérément. Mais du point de vue de l'unité du groupe, ces dissidences sont dénuées de toute espèce d'importance, elles peuvent être aussi fréquentes, aussi systématiques que possible, la cohésion du groupe ne s'en trouvera jamais compromise. Tel député peut bien*

[29] Certes, les partis de masse sont suffisamment forts pour dicter le vote de leurs membres. Toutefois, ils ne parviennent pas à inscrire cette discipline de vote dans le régime et à se définir comme appartenant durablement à la majorité ou à l'opposition.

[30] J. WALINE, Les groupes parlementaires en France, *op. cit.*, p. 1187-1188.

[31] F. BURDEAU, *La Troisième République*, Paris, Montchrestien, col. Clés histoire, 1996, p. 84.

[32] G. VEDEL, Manuel de droit constitutionnel, p. 416, cité par J. WALINE, Les groupes parlementaires en France, *op. cit.*, p. 1187.

voter avec les socialistes unifiés le plus régulièrement du monde, il n'en reste pas moins l'un des piliers du radicalisme. Quel qu'entrain que mette cet autre à voter pour les ministres en place, il demeure cependant un des chefs incontestés de l'opposition »[33].

A. PROST et Ch. ROSENZVEIG, étudiant le comportement des députés entre 1881 et 1885 établissent une conclusion analogue. Alors qu'ils présupposaient qu'il existait une cohésion politique entre les membres d'un même courant, permettant de le comparer à un groupe parlementaire, ils furent contraints d'admettre que cette hypothèse était fausse, les députés se déterminant en fonction des problèmes posés et non en fonction de leur appartenance à un groupe. En résulte une discipline de vote inexistante ou, à tout le moins, *« très faible. La méthode*[34] *est telle, en effet, que deux députés qui ont toujours voté ensemble sont représentés par deux points superposés : l'identité de comportement entraîne la superposition graphique. Or de tels cas sont beaucoup plus rares qu'on ne s'y attendrait (...). Il n'y a guère qu'à l'extrême-gauche, notamment autour de CLEMENCEAU, qu'on rencontre une discipline de vote réelle »*[35]. Aussi, les *boîtiers*, ancêtres de nos *whips*, ne jouent pas le rôle de *rabatteurs*, mais permettent aux députés absents ou incertains quant au sens à donner à leur vote, de voter et de choisir l'option la plus conforme à leur orientation politique[36].

La discipline de vote, lorsqu'elle s'impose à cette époque, est donc très différente de celle qui se rencontre sous la Cinquième République. Elle apparaît comme une convenance parlementaire, à l'image des *« règles de conduite d'un club de gentlemen »*[37] qui existent en Grande-Bretagne avant la réforme électorale de 1832, davantage que comme une contrainte. Elle n'est pas l'expression d'une obligation dont la violation serait susceptible de sanctions, mais un accord entre élus qui choisissent, afin de donner plus de poids à leur position, d'unir leurs votes. Les mécanismes, bien qu'ils partagent la même dénomination, obéissent donc à des motivations et à des ressorts différents. Leurs conséquences sont également dissemblables. La discipline de vote présente sous la Cinquième République renforce le

---

[33] R. DE JOUVENEL, *La République des camarades*, cité par B. MOITTIE, *Les groupes parlementaires à la Chambre des Députés sous la Troisième République*, mémoire, sciences politiques, Paris II, 2000, p. 23.

[34] Les auteurs ont cherché à expliciter grâce à des graphiques le comportement parlementaire. La difficile appréhension de leur démarche explique l'absence de graphique dans la présente étude. Il convient en effet de combiner deux données : d'une part, le nombre de scrutins connaissant une unanimité, d'autre part, de mesurer, pour les autres scrutins, l'importance des dissensions. Deux données qu'il est difficile de traduire pertinemment dans un graphique.

[35] A. PROST et Ch. ROSENZVEIG, La Chambre des Députés 1881 et 1885. Analyse factorielle du scrutin, *RFSP*, 1971, n°1, p. 16.

[36] L. DAUDET évoque ainsi le cas du député SAUMARDE, *boîtier* qui *« a été pendant quatre ans, avec une ponctualité exemplaire, le maître de tous les scrutins. Cent quarante-cinq députés n'ont vécu, respiré, affirmé leur présence et leur vœu que par son canal »*. L. DAUDET, *La chambre nationale*, cité par J. Ph. FELDMAN, *Le vote personnel*, mémoire, sciences politiques, Paris II, 1990, p. 41.

[37] P. AVRIL, *Essais sur les partis politiques*, *op. cit.*, p. 57.

régime. Celle qui se pratique sous la Troisième République l'affaiblit dans la mesure où le Gouvernement n'est jamais assuré de trouver une majorité, les parlementaires ne se déterminant pas en fonction de leur appartenance à la majorité ou à l'opposition, mais en fonction du texte examiné. Pire, la discipline de vote habituelle de l'extrême-gauche, parce qu'elle n'est pas compensée par la même attitude unitaire des autres groupes qui ne sont liés par aucun *contrat de législature*, joue contre le régime et peut précipiter la chute d'un Gouvernement déjà affaibli par la volatilité de *ses* majorités.

L'individualisme parlementaire n'est, cependant, pas la seule cause de l'impossible enracinement d'une discipline de vote institutionnelle, la faiblesse partisane, qu'accroît l'individualisme parlementaire l'explique également, le député demeurant *« pratiquement indépendant de son parti, qui, peu organisé, n'a en fait le pouvoir ni de le faire élire, ni de le faire battre »*[38]. Les partis politiques français ne commencent vraiment à se structurer qu'à partir de 1901, avec la création du Parti Radical, puis en 1905 avec celle de la SFIO. Cette dernière, imprégnée du mythe de l'unité, a certes réussi à faire de la discipline de vote une règle de fonctionnement, mais elle demeure une exception propre aux partis de masse[39]. Les autres partis ne parviennent pas à se doter d'une structure durable et à se renforcer suffisamment pour imposer une discipline de vote et obtenir la sanction de parlementaires qui ne la respecteraient pas.

Cette faiblesse s'explique par une structuration politique du pays évanescente. Certes, a été conservée la division gauche/droite, née lors des discussions afférentes à la monarchie constitutionnelle. Toutefois, les partis refusent leur glissement progressif vers la droite dans la mesure où celle-ci n'est pas simplement définie par son conservatisme, mais par son refus d'accepter le régime. *« Du fait de cette intransigeance de la droite, un grand nombre de modérés, que leur tempérament eût orientés vers une droite de conservation sociale se trouvent périodiquement rejetés vers des extrémistes de gauche, dont le programme à longue échéance leur est assurément inacceptable. Le fait que la droite soit, non pas conservatrice, mais réactionnaire doit donc être considéré comme un fait politique décisif dans l'histoire de la Troisième République »*[40]. Dès lors, les partis se perçoivent, en grande majorité, comme des partis de gauche, parce que républicains, alors qu'ils ont progressivement glissé à droite,

[38] A. SIEGFRIED, *De la Troisième à la Quatrième République*, 3e éd., Paris, Grasset, 1956, p. 39-40.

[39] Surtout, faute d'un *contrat de législature*, ces groupes, qui ont soutenu le Gouvernement, peuvent soudain s'opposer à lui, le privant *de facto* de majorité.

[40] A. SIEGFRIED, *De la Troisième à la Quatrième République*, *op. cit.*, p. 20.

notamment depuis que les catholiques, sous l'influence de Léon XIII[41] se sont ralliés au régime. Certes, de grands clivages animent toujours la classe politique : la question religieuse, celle de l'impôt sur le revenu, puis la question sociale. Cependant, en dehors de ces questions, les idéologies sont flottantes et ne permettent pas aux partis politiques proches de se distinguer durablement. L'exemple de l'évolution des groupes progressistes démontre cette instabilité partisane qui traduit une construction constante de l'idéologie politique du groupe puis du parti, comme de tout le spectre politique, extrêmes mis à part. Elle interdit à ces structures de déterminer un programme politique stable, qui trouverait sa traduction au Parlement dans des consignes de vote majoritairement respectées. Le groupe progressiste, composé de républicains dits modérés, qui acceptent de collaborer avec l'ancienne droite nouvellement ralliée au régime, se divise, à la fin de dix-neuvième siècle en deux tendances : celle de MELINE et celle de WALDECK-ROUSSEAU. La première se situe politiquement plus à droite que la seconde. Cette division est officielle dès les élections de 1902, où chaque tendance constitue un groupe parlementaire distinct. Après 1903, la plupart des progressistes façon MELINE adhèrent à la Fédération Républicaine fondée par E. MOTTE, député de Roubaix[42] ; en 1910, ils constituent le groupe Républicain Progressiste. En 1922, les élus qui se réclament du courant progressiste cohabitent, au sein du groupe Entente Républicaine Démocratique, avec les catholiques-sociaux de l'Action Libérale. Cela confirme, malgré leurs dénégations, le glissement à droite de ces élus[43] et la construction permanente de l'idéologie des partis. En conséquence, il leur est impossible d'envisager une politique à long terme et d'imposer des consignes de vote la réalisant. Les partis souffrent d'ailleurs de la conception particulière des élections législatives qui n'ont pas pour but de déterminer leur programme, pas plus que de constituer une majorité autour d'une politique déterminée. Elles sont uniquement chargées de répercuter au Parlement l'opinion politique des électeurs. Dès lors, ce sont les élus qui dictent aux partis leurs positions, déterminées, non de manière durable à partir d'un programme électoral, mais empiriquement à la suite des délibérations[44].

L'absence de stabilité autant que la faiblesse des partis les empêchent de s'imposer aux élus, ils ne peuvent devenir[45] les auteurs de consignes de vote concrétisant une politique claire. Les constants reclassements, l'évolution continue des forces politiques toujours repoussées à

[41] A partir de 1878.

[42] Alors que les progressistes type WALDECK-ROUSSEAU demeurent à gauche et fondent l'Alliance Républicaine Démocratique.

[43] Cette instabilité idéologique provoque *de facto* l'instabilité gouvernementale, aucun Gouvernement ne pouvant durablement s'appuyer sur un groupe, fût-il majoritaire, aussi hétéroclite.

[44] Sauf sur les questions qui réactivent les clivages politiques, telles les questions religieuses ou sociales.

[45] Exception faite des partis de masse.

droite n'offrent pas un cadre propice à la constitution d'une discipline de vote majoritaire. Le régime ne connait d'ailleurs pas ce qu'il est possible de dénommer un *esprit majoritaire*[46], rares étant les cas où la Chambre accepte de se donner durablement un maître. Faute de majorité stable et durable telle que la Cinquième République en connaît depuis 1962, la Troisième République, ne peut connaître de stabilité gouvernementale.

Les trois données qui empêchent la discipline de vote de dépasser la simple convenance parlementaire sont interdépendantes : c'est parce que le système des partis est peu structuré que les parlementaires conservent leur individualisme et c'est parce que ceux-ci le préservent jalousement que les partis ne parviennent pas à s'imposer aux élus. Ce qui engendre l'instabilité gouvernementale et renforce la prédisposition des parlementaires à privilégier leur liberté, rares étant les présidents du conseil suffisamment forts pour imposer durablement leur vision parlementaire, plus nombreux étant ceux qui, comme E. COMBES préfèrent se laisser guider par la Chambre, estimant qu'il s'agit de la seule méthode *« en parfaite harmonie avec le régime parlementaire »*[47].

Ces éléments ont rendu impossible, sauf rares exceptions[48], la constitution d'un Gouvernement assis sur une majorité stable, les parlementaires n'acceptant que momentanément la contrainte. L'existence de députés *« flottants »*[49] démontre la volatilité des parlementaires et l'impossibilité de voir se développer une discipline de vote majoritaire. *« Ces députés, républicains de Gouvernement, doués d'une fascinante faculté d'évolution, parfaitement dénués de passions politiques et d'esprit de parti, sont prêts à soutenir tout cabinet une fois constitué. Cependant, nul Gouvernement ne peut vraiment compter sur eux, parce que leur existence même rend possibles tous les coups de surprise contre n'importe quel Gouvernement. Ceux-là qui soutiennent éventuellement tous les cabinets sont également susceptibles éventuellement de les renverser tous. Un chef politique peut toujours les trouver avec lui pour un coût de surprise ; ils sont toujours disponibles pour faire l'appoint de*

---

[46] A. PROST et Ch. ROSENZVEIG, évoque l'*esprit partisan* : *« habitudes d'esprit qui fait envisager tous les problèmes à travers le filtre de consignes ou de solidarités de parti : ainsi entendu, l'esprit partisan n'existe pas dans la Chambre de 1881-1885 »*. A. PROST et Ch. ROSENZVEIG, La Chambre des Députés 1881 et 1885. Analyse factorielle du scrutin, *op. cit.*, p. 31. Certes, les deux notions sont différentes. Toutefois, l'esprit partisan est l'élément fondateur de l'esprit majoritaire puisque, lorsque le parti est assez fort pour détenir seul le pouvoir, les consignes et solidarités évoquées lui permettent de s'y maintenir ou de le conquérir. L'esprit partisan devient alors l'esprit majoritaire.

[47] E. COMBES, *Mémoires*, cité par J. J. CHEVALLIER, *Histoire des institutions et des régimes politiques de la France de 1789 à 1958*, Paris, Dalloz, 2008, p. 461-462.

[48] Voir *infra*.

[49] A. SOULIER cité par J. J. CHEVALLIER, *op. cit.*, p. 426.

combinaisons ministérielles nouvelles »[50]. Ces *« ministériels »*[51] ne permettent à aucune combinaison, dont le soutien s'érode déjà, de durer. Certains qu'ils retrouveront dans le prochain ministère une importance proportionnelle à leur participation au renversement du présent Gouvernement, ils utilisent égoïstement leur liberté de vote pour obtenir la satisfaction de leur intérêt immédiat. Ce faisant, ils repoussent l'assemblée d'un extrême à l'autre, ce qui explique qu'une même assemblée soutienne un Gouvernement bourgeois puis un Gouvernement radical. Permettant toutes les combinaisons, ces parlementaires empêchent la constitution d'une majorité durable. Certes, les radicaux auraient sans doute, du fait de leur importance numérique, pu constituer cette majorité solide. Toutefois, l'absence d'homogénéité politique de ce groupe a rapidement rendu impossible cette configuration, les radicaux étant divisés, *« une aile regardant vers les socialistes, alliés obligatoires lors des désistements, une aile inquiète du pacifisme et de l'agitation sociale, tournée vers le centre »*[52].

L'instabilité politique engendre l'instabilité gouvernementale et interdit au Gouvernement de manifester une quelconque autorité sur les parlementaires et de leur imposer, sous la menace d'une sanction, une quelconque discipline de vote. Privé de stabilité, voire de légitimité, le Gouvernement ne peut s'appuyer sur le droit de dissolution afin de contraindre la Chambre à constituer une majorité stable et durable. Ainsi, les députés sont sous la Troisième République *« indépendant[s] de l'Exécutif qui a perdu la possibilité de le[s] tenir par la dissolution »*[53].

Soumis à ces trois facteurs, le régime politique de la Troisième République est voué à l'instabilité. Si on y rencontre parfois une unité de vote, celle-ci n'est qu'une convenance parlementaire, la souveraineté parlementaire qui s'est progressivement établie sous la Troisième République empêchant la constitution d'une discipline de vote majoritaire. Cette conclusion se vérifie lors de l'examen, puis du vote de la loi du 9 décembre 1905 relative à la séparation des Eglises et de l'Etat.

---

[50] *Ibid*.
[51] Ch. SEIGNOBOS cité par J. J. CHEVALLIER. *Ibid*.
[52] J. M. MAYEUR, *La vie politique la Troisième République*, 1870-1940, Paris, Le Point, 1984, p. 220.
[53] A. SIEGFRIED, *De la Troisième à la Quatrième République*, *op. cit.*, p. 40.

b) L'exemple de la loi de séparation des Eglises et de l'Etat

L'étude de l'examen de la loi du 9 décembre 1905 doit nous permettre de démontrer que s'il y a unité, voire quasi unanimité, celle-ci n'est pas le résultat de la discipline de vote, mais d'une procédure presque exclusivement parlementaire fondée sur la constitution de majorités tournantes.

Cette unité est remarquable dès les travaux de la commission, dix-sept de ses trente-trois membres étant favorables à la séparation. Toutefois, la majorité demeure courte, surtout lorsqu'on prend en considération l'habitude des parlementaires de verser dans l'opposition dès qu'une disposition leur déplaît. Ainsi, si les parlementaires *séparatistes* désirent tous la séparation, certains, à l'extrême-gauche, comme E. VAILLANT et M. ALLARD, souhaitent que celle-ci se fasse au bénéfice de l'Etat, alors que la majorité, socialiste et radicale, souhaite qu'elle ne remette pas en cause la liberté de conscience[54]. Pourtant, contrairement aux habitudes nées sous la Troisième République, ces parlementaires de l'extrême-gauche n'entendent pas faire échouer un projet auquel ils sont durablement attachés : *« nous ne voulons pas entraver la discussion du projet BRIAND mais l'améliorer. Nous sommes d'ailleurs disposés à retirer [nos] amendements pour arriver à un texte que feront leur les partisans de la séparation »*[55]. Accord de principe qui permet au rapporteur[56], assuré du soutien final de l'extrême-gauche, de compter ses voix et d'utiliser ses *outrances* afin de conduire les députés de droite, *a priori* hostiles au projet, à le soutenir, en jouant de leur crainte que les extrêmes ne parviennent à faire adopter un texte qui leur serait inacceptable. Ainsi, L. A. CACHET affirme : *« adversaire de la dénonciation du concordat, je pourrais en devenir partisan si un régime acceptable m'était soumis »*[57].

---

[54] Ainsi, lorsqu'E. VAILLANT affirme qu'il ne veut pas opprimer l'Eglise, il emploie un vocabulaire qui démontre que la séparation demeure un combat : *« nous considérons l'Eglise comme un adversaire pour la République, dont la chute doit être désirée, mais nous n'entendons pas l'opprimer »*. E. VAILLANT, 28 octobre 1903, cité par R. FABRE, Une séparation révolutionnaire ? ALLARD et VAILLANT... les ultras de la commission BRIAND, *Cahiers Jaurès*, 2005/1, n° 175-176, p. 12.

Propos bien éloignés de ceux d'A. BRIAND : *« je ne vois pas les mesures que nous soumettrons à la chambre comme des mesures d'hostilité mais bien de libération pour l'Eglise et pour l'Etat »*. A. BRIAND, cité par R. FABRE. *Ibid*.

[55] E. VAILLANT. *Ibid*.

[56] Chargé d'établir une proposition de loi sur laquelle la Chambre pourra immédiatement débattre.

[57] R. FABRE, Une séparation révolutionnaire ? ALLARD et VAILLANT... les ultras de la commission BRIAND, *op. cit.*, p. 12.

De même, lors de l'examen en séance, l'intervention du député d'Hazebrouck, l'abbé LEMIRE atteste cette acceptation de la loi par les députés modérés : *« vis-à-vis de la loi, je suis le patient sur qui on opère et à qui on arrachera ni un cri, ni une plainte »*. L'abbé LEMIRE, cité par Ch. BELLON, Les parlementaires socialistes et la loi de 1905, *Parlement[s]*, n° 3, 2005, p. 131. Le député poursuit, toutefois, en affirmant qu'il lui est, malgré tout, impossible de voter la loi. Il semble qu'en l'espèce l'Eglise catholique est supplée le rôle joue par les partis et le Gouvernement sous la Cinquième République en confiant des consignes impératives de vote.

En obtenant tour à tour les voix de la droite puis de l'extrême gauche, en ayant présenté les propositions adverses sous un jour inacceptable[58], A. BRIAND assoit son texte sur *« des majorités à géométrie variable »*[59]. *« Majorité mathématiquement ponctuelle, mais philosophiquement durable, l'alliance de la gauche modérée et socialiste-réformiste avec le centre-droit progressiste fut donc originale et délibérée »*[60].

Il y a donc une pluralité de majorités. Donnée qui empêche la constitution d'une discipline de vote rigide comme on la rencontre dans les régimes parlementaires structurés, chaque parlementaire ou chaque groupe déterminant son vote non en vertu d'une position prédéterminée[61] (soutien ou opposition), mais en vertu des arguments qui ont pu être avancés au moment de la délibération. A. BRIAND a toutefois, en jouant habilement des frayeurs des uns et des autres, limité le suspense d'une telle pratique parlementaire et s'est assuré de l'intégrité, puis du vote de son texte.

A l'issue des travaux en commission, A. BRIAND doit convaincre la Chambre d'adopter une même attitude consensuelle. Dans cet objectif, il va d'abord, comme en commission, jouer des frayeurs des modérés et de l'inexorable opposition des extrêmes pour construire ses majorités. Peu importe que cette majorité se délite lors du vote final parce qu'il sait qu'alors il pourra compter sur les votes de l'extrême-gauche[62].. En second lieu, J. JAURES se livre, auprès de la gauche modérée, à un *parlementarisme de couloirs*, cherchant à convaincre les républicains alliancistes, de centre-gauche, de soutenir le texte.

Enfin, il fut décidé, afin de mettre au point plus facilement les argumentaires répondant aux critiques parlementaires, que les membres de la commission défendraient ensemble le projet en se présentant groupés. Décision qui a surtout le mérite de signifier à tous les députés l'union de la commission, quelle que soit l'idéologie politique de ses membres, et d'obtenir le soutien des différentes composantes de la Chambre.

---

[58] *« Il sut jouer des positions de l'extrême droite. Il développa cette tactique, au point d'en faire un atout dans sa séduction de l'extrême gauche, empêchant de facto cette dernière de voter contre lui. Il lui suffisait pour cela de mettre en lumière ces aberrations que sa famille d'origine ne pouvait admettre, comme ''le droit (pour les défenseurs de l'Eglise) d'accumuler des sommes à l'infini, sans contrôle''. Symétriquement, se jouant de cette extrême gauche en mettant en lumière ses excès pour affoler davantage les droites, il lui était facile de montrer que son libéralisme était très éloigné de ces positions honnies par l'opposition intransigeante ». Idem*, p. 128.

[59] R. FABRE, Une séparation révolutionnaire ? ALLARD et VAILLANT... les ultras de la commission BRIAND, *op. cit.*, p. 12.

[60] Ch. BELLON, Les parlementaires socialistes et la loi de 1905, *op. cit.*, p. 131.

[61] Les auteurs évoquent le *« marais »* pour qualifier la Chambre, en excluant l'extrême-gauche dont on connaît la discipline.

[62] Comportement qui démontre l'absence d'esprit majoritaire, compensé par la construction de majorités de rencontre.

L'unité exprimée au moment du vote final, qu'elle soit favorable ou non au texte, est le résultat de cette concertation mêlée de contrainte[63]. Deux éléments qui fondent encore aujourd'hui la soumission aux consignes de vote. Toutefois, cette unité est fluctuante, A. BRIAND s'appuyant sur des majorités tournantes, elle n'est donc pas le résultat d'une discipline de vote, mais d'une ponctuelle unité de vote. L'absence flagrante du Gouvernement dans l'obtention de cette unité le démontre encore. La loi de séparation est toute entière issue du travail de la *commission des trente-trois* et du rapport réalisé par A. BRIAND. Certes, le Gouvernement COMBES, dépassé par la démarche adoptée par la commission, qui semblait devoir aboutir alors que l'attentisme dominait, a tenté, peu avant sa chute, de reprendre l'initiative. Il s'agissait pour lui d'utiliser la question religieuse pour ressouder sa majorité, tout en substituant à une proposition, trop libérale et consensuelle à son goût, un texte plus ambigu[64]. A. BRIAND menace alors de démissionner. C'est pourtant lui, et non le Gouvernement, qui parvient à maintenir l'unité de la commission en acceptant que le texte gouvernemental devienne la base de la discussion en commission ; charge à lui, qui demeure rapporteur, de le faire évoluer dans le sens des travaux déjà réalisés. La chute du cabinet d'E COMBES[65] à la suite de *« l'affaires des fiches »*, permit à A. BRIAND de retrouver une plus grande marge de manœuvre. Certes, le nouveau cabinet dirigé par M. ROUVIER déposa, le 9 février 1905, son propre projet de loi. Toutefois, si le Gouvernement a formellement entendu reprendre l'initiative, le texte contient l'essentiel des dispositions déjà adoptées par la commission avant l'épisode COMBES. Cet effacement gouvernemental se traduit également par la liberté reconnue à la commission par J. B. BIENVENU-MARTIN, nouveau ministre de l'Instruction publique, des Beaux-arts et des Cultes, qui avoue son *« plus vif désir de se remettre à [sa] disposition (...) pour activer ses réseaux et agir dans une commune entente »*[66].

---

[63] Qui demeure uniquement psychologique et consiste à mettre en avant une rhétorique, que l'on peut formuler de manière triviale : *« moi ou le chaos »*.

[64] *« Les deux approches étaient très dissemblables. Celle de BRIAND annonçait franchement la séparation comme but, mais les moyens mis en œuvre pour y parvenir consacraient la liberté de l'Eglise comme celle de l'Etat ; celle de COMBES visait à obtenir une ''fausse séparation'', ''un concordat sans concordat'', acceptable par les radicaux et teinté de gallicanisme. Le texte gouvernemental maintenait la direction des Cultes, donc poursuivait l'ingérence de l'Etat dans les affaires de l'Eglise. Il n'affirmait pas la propriété de l'Etat sur les édifices antérieurs au Concordat et surtout il interdisait aux associations de se fédérer au-delà des limites du département, même si certains articles étaient plus libéraux : la jouissance gratuite des édifices du culte était laissée aux associations pendant deux ans après la promulgation de la loi et le texte créait un système de pensions plus généreux que celui de la commission (COMBES n'a pas oublié que séminariste, il fut pauvre) »*. Ch. BELLON, Aristide BRIAND et la séparation des Eglises et de l'Etat. Du travail en commission au vote de la loi (1903-1905), *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, n° 87, 2005, p. 63.

[65] Le 18 janvier 1905.

[66] AN, procès-verbal de la commission de séparation, C. 7300, dossier 65, côte 1079, t. II, séance du 4 mars 1905. Ch. BELLON, Aristide BRIAND et la séparation des Eglises et de l'Etat. Du travail en commission au vote de la loi (1903-1905), *op. cit.*, p. 64.

Si le texte a réussi à rencontrer des majorités suffisantes, le Gouvernement n'est pas intervenu dans cette construction patiente[67]. Seul le rapporteur et ses alliés au sein de la commission puis de la Chambre ont réussi à mobiliser les parlementaires et à les convaincre de voter un texte, certes marginalement modifié, mais dont ils ont largement pu discuter. Le rapporteur s'est ici substitué au chef du Gouvernement qui aurait, dans un régime parlementaire structuré, dû conduire *sa* majorité vers *sa* vision du texte. *« Le fait politique marquant de cette période est donc celui-ci : le rapporteur de la loi de Séparation, avec l'aide essentielle de JAURES, parvint à faire évoluer [une] majorité de confiance, puis de contrôle, non pas vers une majorité d'opposition, mais vers une majorité ''de Gouvernement''. Il réussit ce tour de force à la place dite ''institutionnelle'' du président du Conseil ou du ministre de tutelle »*[68].

Faute d'un chef du Gouvernement durablement installé et développant un *leadership* sur le Parlement, il ne peut y avoir de discipline de vote. Face à une assemblée souveraine qui n'entend pas laisser le Gouvernement la conduire et qui se méfie de lui, ni les partis politiques, ni l'Exécutif ne réussissent à imposer leurs consignes et à obtenir, au besoin par l'autorité, le vote d'un texte qu'ils ont conçu et/ou défendu. Une même évolution se constate, malgré la volonté exprimée par les constituants de 1946, soucieux de rationaliser le parlementarisme, sous la Quatrième République.

2) Sous la Quatrième République

Les constituants de 1946 avaient placé beaucoup d'espoirs dans la Quatrième République. Ils pensaient pouvoir rejeter l'instabilité chronique qu'ils avaient connue sous la Troisième République en introduisant des mécanismes constitutionnels, confortant la faveur populaire qu'ils constataient pour les partis disciplinés, et capables de contraindre les parlementaires à plus de raison. Afin d'assurer l'autorité du président du Conseil sur le Gouvernement, ils disposèrent qu'il recevrait seul l'investiture ; ainsi légitimé, il devait pouvoir s'imposer à son équipe gouvernementale. Afin de lui assurer le soutien d'une majorité solide et espéraient-ils stable, ils décidèrent que l'investiture se ferait à la majorité absolue des membres de l'Assemblée. Toutefois, rien ne s'est déroulé comme les constituants l'avaient escompté, le président du Conseil a perdu toute autorité sur les autres ministres lorsqu'il s'est livré à la double investiture, transformant les membres de son Gouvernement en

[67] Pas plus au Sénat qu'à la Chambres des députés. A. BRIAND ayant mené au Sénat une action similaire à celle développée à la chambre basse, notamment, en empruntant à J. JAURES son *parlementarisme de couloir*.
[68] Ch. BELLON, Les parlementaires socialistes et la loi de 1905, *op. cit.*, p. 136.

émissaires des partis, placés sous leur seule autorité. Il est, comme sous la Troisième République, redevenu *l'otage* des parlementaires coalisés capables d'obtenir, en échange de leur soutien, même fugace, la satisfaction de leur volonté politique. Les dispositions constitutionnelles ont échoué. Les partis politiques, non contraints de s'unir pour survivre, ont continué de se multiplier, compliquant d'autant la formation d'une majorité. Rendant impossible une structuration stable des partis, préalable nécessaire à l'instauration du fait majoritaire. Il convient, pourtant, de se garder des conclusions rapides, la situation politique sous la Quatrième République est différente de celle constatée précédemment : les partis politiques sont structurés, ils parviennent à émettre des consignes de vote et à les faire accepter par leurs parlementaires. La Quatrième République naissante offre ainsi des conditions propices à l'instauration de la discipline de vote (a). Toutefois, le ressort principal de cette discipline de vote n'est pas la soumission à des consignes impératives, destinées à concrétiser le programme défendu par le parti dont l'élu est membre, mais l'acceptation de consignes satisfaisant un intérêt particulier, celui du parlementaire ou de son groupe. Dépourvue de fondement majoritaire, la discipline de vote pratiquée sous la Quatrième République se retourne contre le régime (b).

a) Un cadre favorable à l'apparition de la discipline de vote

L'absence de discipline de vote sous la Troisième République a pu être expliquée par l'absence de structures suffisamment fortes pour imposer leurs décisions aux parlementaires. Ni les organisations politiques, naissantes, ni le Gouvernement, vassalisé, n'ont pu lutter contre l'individualisme parlementaire. Certes, certains groupes avaient réussi à imposer une discipline de vote à leurs membres ; toutefois, le *marais* constitué par les autres parlementaires ne permettait à aucun Gouvernement d'assurer sa stabilité. En 1946, la situation semble durablement différente. Les électeurs ont choisi de faire confiance à des partis structurés et disciplinés. Partis communiste et socialiste d'abord, partis de masse, qui attendent de leurs membres qu'ils respectent l'unité doctrinale, y compris au moment des votes. Le MRP, ensuite, mouvement nouveau, qui parvient encore, dans le cadre du tripartisme, à discipliner ses membres. Les constituants croient pouvoir deviner que le nouveau Parlement, fondamentalement distinct de celui de la Troisième République, sera animé d'un esprit majoritaire, les parlementaires disciplinés s'unissant durablement pour

soutenir un Gouvernement et réaliser sa politique[69]. Les premières années du régime connaissent une telle discipline de vote majoritaire, les parlementaires de la majorité acceptant de contraindre leur liberté de vote afin de mener à bien une politique déterminée, avec leur concours, par les instances dirigeantes[70]. Les partis entendaient, en effet, par leur discipline de vote participer efficacement à la politique gouvernementale, certes en négociant en amont les projets de loi, mais en assurant ensuite le Gouvernement de leur soutien. L'adoption rapide des réformes traduit l'existence de l'esprit majoritaire qui avait fait défaut à la Troisième République et qui transforme le Parlement français : *« il n'y a plus d'incertitudes politiques qui tiennent aux mouvements propres du Parlement. En commission ou en séance publique, chaque député applique les directives de son parti ... La fantaisie individuelle, la manœuvre, l'intrigue paraissent avoir disparu »*[71].

La discipline de vote imposée par les principaux partis de l'Assemblée[72] à leurs membres va être, à différents degrés, une constante sous la Quatrième République. Ainsi, sous le Gouvernement PINAY, la quasi-totalité des groupes[73] respecte une stricte discipline de vote dans près de deux tiers des scrutins. Lors de quatre cent quarante-huit des six cent soixante-douze scrutins, les parlementaires ont unanimement suivi la consigne fournie par leur groupe. Plus encore, « *dans au moins sept scrutins sur huit, tous les groupes réunissaient 95 % de leur membres »*[74]. Statistiques éloquentes qui traduisent, au-delà de la cohésion politique des

---

[69] *« Les dirigeants de la SFIO, qui furent les principaux inspirateurs de la Constitution de 1946, voulurent rompre avec les traditions de la Troisième République. Ils pensaient et espéraient que la vie politique française allait être transformée par un regroupement des diverses tendances de l'opinion au sein de quelques grands partis politiques, peu nombreux et strictement disciplinés. Toute rivalité entre l'Assemblée issue du suffrage universel et le Gouvernement cesserait alors, pour faire place à une coopération où chacun dans son domaine œuvrerait en fonction d'un but commun. L'Exécutif n'aurait pas à faire pression sur une majorité qui partage ses vues et la majorité n'aurait aucune propension à renverser sur des questions futiles un Gouvernement composé de ses chefs. Assemblée et Gouvernement seraient donc ainsi normalement amenés à vivre ensemble, comme en Grande-Bretagne, toute la durée d'une législature ».* Ph. WILLIAMS, *La vie politique sous la Quatrième République*, Paris, Armand Colin, 1971, p. 369.

[70] Ainsi disciplinée, la majorité adopte rapidement des mesures d'importance, telles les nationalisations, elle pose les bases du renouveau économique de la France et du système de sécurité sociale. De manière moins prosaïque, les Gouvernements ne rencontrent que peu de difficultés au moment de faire adopter leur budget, ce qui contraste avec les difficultés rencontrées au cours de la Troisième République.

[71] F. GOGUEL, Une nouvelle coutume constitutionnelle, *Esprit*, n° 112, 1945, p. 135-138, cité par Ph. WILLIAMS, *La vie politique sous la Quatrième République*, *op. cit.*, p. 673.

[72] *« La discipline était plus mauvaise au Palais du Luxembourg où les scrutins de routine étaient moins nombreux ; cinq groupes seulement sur onze votèrent unanimement dans deux tiers des cas et trois seulement réunirent 95 % de leur voix à sept huitième des scrutins ; alors que les députés socialistes ne rompirent l'unanimité que dans 1 % des votes, leurs collègues sénateurs le firent dans 33 % des cas ».* Ph. WILLIAMS, *idem*, p. 687.

[73] Deux seulement affichèrent des dissensions plus nombreuses.

[74] Ph. WILLIAMS, *La vie politique sous la Quatrième République*, *op. cit.*, p.187. L'auteur explique ces dissensions par l'attitude des députés d'outre-mer préoccupés par la défense des intérêts de leur circonscription.

groupes, l'existence d'une discipline de vote puisque les parlementaires n'hésitent pas à démontrer en séance leur désapprobation à l'égard d'un texte qu'ils soutiennent finalement[75].

A l'origine, cette discipline de vote est majoritaire, *institutionnelle*, au sens où le comportement des parlementaires facilite l'action gouvernementale, et rend efficaces les dispositions constitutionnelles. Toutefois, cette nature majoritaire disparaît rapidement, la pratique demeurant uniquement politique en se limitant à organiser le respect des consignes individuelles des groupes et non celle *d'une* majorité, ou *d'une* opposition. La multiplication des partis est la première explication de cet évanouissement de la discipline majoritaire. Ces nouvelles formations obligent les partis de la majorité à se garder sur leur droite et sur leur gauche, à se livrer à une certaine surenchère pour conserver leur électorat. En découle une instabilité des idéologies politiques qui entraîne celle du Gouvernement, incapable de déterminer une ligne politique fixe et d'imposer des consignes de vote, chaque membre de la coalition pouvant modifier sa conception des problèmes en fonction des solutions préconisées par des partis idéologiquement proches dont il entend se distinguer.

La discipline majoritaire rencontrée au début de la Quatrième République disparaît : d'une part, les communistes n'ont jamais totalement abandonné leur discipline de vote opportuniste, ne soutenant le Gouvernement que lorsque cela correspondait à leur intérêt[76]. D'autre part, si la discipline de vote est habituelle, elle n'est pas générale, les parlementaires ne se soumettant aux consignes que lorsque l'objet du vote leur semble secondaire. Ils jugent d'ailleurs souvent peu utile de se déplacer lors de l'examen de ces textes et profitent des facilités offertes par les groupes qui, en les dispensant d'une présence assidue s'assurent un respect plus facile de la discipline de vote. Les *boîtiers* rencontrés sous la Troisième République, sont maintenant chargés de voter pour les absents dans le sens décidé par les groupes. *« Nombre de séances se poursuivent devant des bancs vides : la présence du représentant est-elle en effet nécessaire ? Ce n'est pas en somme lui qui, à la lumière d'une discussion contradictoire, décide en conscience du sens de son vote : son parti s'en charge à sa place, et du reste les problèmes sont si nombreux et si complexes qu'il ne saurait les maîtriser tous ; un petit nombre de*

---

[75] *« Souvent même sur les bancs des députés, les applaudissements ou les huées révélaient qu'il existait au sein des partis certaines dissensions que ne traduisait pas le résultat de scrutin ». Ibid.*

[76] *« Ce qui permet à cette armée, malgré son manque d'homogénéité, de garder sa force et de continuer à recruter, c'était l'opportunisme total dont elle faisait preuve sur le plan tactique. Lorsqu'ils participèrent au Gouvernement, nulle considération de solidarité ministérielle n'empêcha les communistes d'attaquer violemment les ministres non communistes. Ils n'hésitèrent pas non plus à renoncer à la politique de blocage des salaires dès qu'ils eurent l'impression que cette attitude leur nuisait auprès des syndicats (...). Refusant de jouer le jeu parlementaire, ils enlevaient à leur vote toute efficacité dans le sens d'une politique constructive, ils ne les utilisaient que pour faire de l'obstruction. Ils faussaient ainsi l'équilibre des forces au Parlement en privant la gauche de ce qui aurait pu être son plus grand appoint ».* Ph. WILLIAMS, *La vie politique sous la Quatrième République, idem*, p.133-134.

spécialistes, du reste compétents et consciencieux, s'en chargeront »[77]. Toutefois, les parlementaires n'entendent pas laisser les groupes décider des votes les plus importants, qui agitent l'opinion publique, notamment lorsque l'existence du Gouvernement est en jeu et rejettent à cette occasion toute consigne qu'ils ne partageraient pas.

Progressivement, la discipline de vote qui est apparue sous le tripartisme a, du fait de son impopularité, de la multiplication des partis, dont aucun ne peut, ni parfois ne veut, assumer seul la tâche de former puis de soutenir un Gouvernement, joué contre le régime.

b) La résurgence de l'égoïsme parlementaire, la discipline de vote contre le régime

Grâce à la discipline de vote, les groupes parlementaires décuplent leur force puisque leur décision sera majoritairement suivie. Cette unité peut offrir un soutien stable au Gouvernement… ou, à l'opposé, provoquer sa chute. L'absence de fait majoritaire, qui emporte une certaine volatilité des majorités, encourage l'instabilité et conduit les partis à privilégier, grâce à leur discipline de vote, leur intérêt. La discipline de vote devient alors, notamment du fait de son inconstance, un mécanisme aventureux. Tous les groupes, même les plus disciplinés connaissent des dissidences, la discipline de vote devient alors un danger pour les Gouvernements qui trouveront toujours des partis prêts à utiliser leur discipline de vote pour les renverser, mais qui ne pourront pas compter sur une discipline infaillible des partis qui veulent les soutenir. Dès lors, privés d'une majorité stable, ils chercheront à préserver leurs soutiens en repoussant les décisions problématiques ; immobilisme que certains présidents du Conseil ont rejeté en maintenant la cohésion de leur majorité par la contrainte constitutionnelle à défaut de pouvoir compter sur sa discipline de vote.

En 1947, le départ des communistes précipite la chute du tripartisme et empêche les partis de gauche de constituer seuls une majorité, le Parti Communiste entrant alors dans l'obstruction, s'alliant au RPF pour condamner le régime. Alliance des extrêmes qui contraint les chefs de Gouvernement à rechercher l'appui de partis moins forts et moins disciplinés, impuissants à leur assurer la stabilité, ces partis le soutenant *« un peu comme la corde soutient le pendu »*[78]. Le jeu des partis retire à la discipline de vote son caractère majoritaire. Ceux-ci, même s'ils participent au Gouvernement et ont concouru à déterminer, au cours des négociations

[77] A. SIEGFRIED, *De la Troisième à la Quatrième République*, *op. cit.*, p. 219.
[78] *Idem*, p. 152.

préalables, sa politique, n'entendent pas vraiment collaborer à la réalisation de celle-ci. Ils conçoivent davantage leur participation au Gouvernement comme un moyen d'éviter qu'il ne donne droit aux prétentions d'un parti adverse. Le programme politique du Gouvernement importe peu, les partis n'hésitant pas, s'ils le jugent utile, à le renverser afin qu'il ne satisfasse pas une volonté qu'ils ne peuvent accepter. L'instabilité gouvernementale est encore aggravée par le fait que les majorités sont de nouveau tiraillées entre des courants opposés, qui traversent parfois le même parti. C'est le cas du parti radical, indéniablement composé de deux ailes opposées. Le MRP, qui participe pourtant à la quasi-totalité des Gouvernements sous la Quatrième République, connaît une tension similaire. Tous deux font balancer la majorité tantôt à gauche, tantôt à droite. Mouvement de balancier qui traduit, sous la Quatrième République comme sous la Troisième République, l'absence d'esprit majoritaire. Dans ce cadre, la discipline de vote ne peut être qu'une règle propre à chaque composante de la majorité, elle peut aussi bien être dirigée contre le Gouvernement que le groupe avait pourtant participé à former, qu'en sa faveur. Le rejet de tout esprit majoritaire conduit les groupes qui constituent le Gouvernement à se comporter parfois en opposant. Ainsi, en janvier 1958, tous les groupes parlementaires de la majorité, alertés par les associations d'anciens combattants, ont manifesté leur hostilité au projet de loi visant à repousser le paiement des pensions des anciens combattants. Cette inconstance de la discipline de vote empêche les partis de se renforcer pour devenir les auteurs incontestés de consignes impératives. Les manquements à une consigne de vote favorable au Gouvernement peuvent ainsi provoquer sa chute ou à tout le moins le rejet du texte. La SFIO, malgré son attachement au principe de l'unité, qui traduit l'établissement démocratique de la consigne de vote, connaît quelques manquements importants à la discipline de vote. En avril 1951, quinze parlementaires votent ainsi contre la loi électorale. Ils sont simplement rappelés à l'ordre[79]. Les dissidences de D. MAYER, député SFIO, ancien président du Conseil et futur président de la ligue des droits de l'Homme, démontrent la difficulté, même pour un parti discipliné, d'obtenir le respect absolu des consignes de vote. En juin 1957, vingt-six députés refusent de voter les pouvoirs spéciaux qui autorisent le Gouvernement à créer des camps d'internement sur le territoire français. En novembre, seul D. MAYER refuse de soutenir le Gouvernement et vote contre le texte instaurant ces camps. Dissension qui entraîne la sanction de l'ancien président du Conseil : il est privé de délégation. Il ne peut donc plus s'exprimer sans

[79] Clémence qui peut expliquer que lors du scrutin suivant, un seul parlementaire ait maintenu son opposition au texte.

l'autorisation du parti et perd la présidence de la commission des Affaires Etrangères[80]. Hormis ce cas atypique, la menace a, en l'espèce, convaincu vingt-cinq députés de suivre le Gouvernement. Celle-ci est moins dissuasive lorsque les dissidents sont nombreux. Tel fut le cas à l'issue des dissidences relatives à la CED. En mai 1954, cinquante-huit des cent cinq députés SFIO ont rejeté la consigne de vote en faveur du texte. Cette opposition majoritaire empêche le parti de sanctionner durement des élus qui, s'ils venaient à quitter le groupe, le priverait de plus de la moitié de ses mandats. Aussi ne sont-ils que faiblement sanctionnés, le parti leur promettant l'amnistie s'ils respectent à l'avenir la discipline de vote. Dix-sept députés socialistes sont, toutefois, amenés à violer une nouvelle fois les consignes de vote et sont exclus en février 1955 … avant d'être réintégrés, sur leur demande, au mois de juin de la même année. La proximité des élections législatives explique sans doute la clémence du parti, qui connaît également, comme tous les groupes d'ailleurs, des dissidences lorsque le vote se déroule au scrutin secret. Certains qu'aucune sanction ne pourra être prononcée contre eux, les parlementaires profitent du secret pour exprimer leur véritable position après avoir été contraints de suivre la consigne majoritaire.

Si la SFIO, réputée pour sa discipline, peut connaitre la dissidence, l'on conçoit que l'assise parlementaire des Gouvernements ne puisse être stable, la discipline de vote des groupes sur lesquels il s'appuie n'étant pas constante. Si le MRP est apparu en 1946 comme une force disciplinée, ses élus ont progressivement, du fait de la concurrence des gaullistes sur leur droite et des socialistes sur leur gauche, rejeté toute consigne de vote qui était susceptible de déplaire à leurs électeurs et le parti, placé dans leur dépendance, n'a pu la leur imposer d'autorité. Ainsi, si en 1950 le parti a décidé d'exclure un indiscipliné, il a ensuite renoncé à toute sanction, d'autres élus ayant choisi de démissionner par solidarité. La sanction mettant en danger la survie du mouvement, il décida d'accorder la liberté de vote dès qu'une question problématique était soulevée au Parlement[81]. Impossible donc pour un Gouvernement de compter sur la discipline de vote hésitante des Républicains Populaires. Il lui est également interdit, même s'il appartient à ce parti, de s'appuyer sur les radicaux, dont la discipline de

[80] Conscient que son implication dans la défense des droits de l'Homme multiplie les risques de dissidences, il préfère, en mars 1958, démissionner avant d'être de nouveau sanctionné.

[81] *« L'examen des votes des députés pendant la Quatrième et la Cinquième Républiques permet de constater que la discipline est de moins en moins observée par les députés, sans qu'il y ait de sanction à la suite de cette attitude. En 1950, le groupe MRP est à peu près unanime dans ses votes et la discipline y est aussi forte qu'au PCF ou à la SFIO. Mais cette année-là, la discipline de parti est rompue pour la première fois quand quarante-quatre députés MRP refusent de voter pour le Gouvernement que vient de constituer H. QUEIULLE et dans lequel siègent cependant douze MRP. A partir de 1950, l'unité de vote du groupe n'est que relative. En général, elle est observée, mais il y a de nombreux cas où le groupe se divise dans la plus pure et la plus mauvaise tradition radical-socialiste »*. P. LETAMENDIA, *Le Mouvement Républicain Populaire : le MRP, histoire d'un grand parti français*, Paris, éd. Beauchesne, 1995, p. 246.

vote n'est pas seulement hésitante, mais inexistante[82]. Ainsi, si le groupe tente, en septembre 1951, d'imposer une discipline de vote afin de peser efficacement contre la loi BARANGE instaurant des subventions aux écoles confessionnelles, il ne parvient pas, même sur une question doctrinale qui a fondé l'identité du parti radical, à faire respecter sa consigne. D'une part, les ministres radicaux en furent dispensés. D'autre part, les sept députés qui ont violé la consigne ne subirent aucune sanction[83].

La discipline de vote, faute d'apporter la stabilité espérée au Gouvernement, le rejette dans la précarité, l'incertitude d'obtenir des majorités le contraignant à repousser l'examen des sujets délicats. La discipline de vote joue alors contre le régime en le contraignant à l'immobilisme : *« loin d'être un facteur de progrès, cette discipline de vote se révélait au contraire une cause de blocage : mise au service de prétentions rivales et contradictoires, elle aboutissait à une neutralisation efficace du Gouvernement »*[84]. Pour s'assurer du soutien de la majorité des groupes qui constituent son Gouvernement, le président du Conseil est prié de faire montre d'un certain attentisme[85]. En effet, si les partis ont réussi à s'accorder pour le soutenir, les défections sont rapides et peuvent être provoquées par la présentation d'un projet de loi qui satisfait l'un des membres de la coalition, mais ne sera pas acceptable par un autre. Les présidents du Conseil sont alors condamnés à l'immobilisme. La discipline de vote qui existe sous la Quatrième République se surajoute ainsi aux différentes causes de l'instabilité, elle ne réussit pas à les corriger, même lorsque le président du Conseil cherche à imposer ses choix aux parlementaires, à contraindre les groupes de la coalition de maintenir leur soutien et de voter ses projets de loi.

Pour pallier une discipline de vote défaillante, les présidents du Conseil font pression sur les parlementaires de la majorité. Ils ont d'abord essayé de conserver leur majorité en remontrant aux parlementaires qu'il était inopportun de priver la France de Gouvernement à l'approche d'une négociation internationale. Cette contrainte psychologique a d'abord fait impression sur les élus. Cependant, l'argument a rapidement perdu de sa pertinence et les

---

[82] *« Un candidat radical à l'investiture comme président du Conseil pouvait compter sur les voix de tous ses collègues radicaux - même dans le cas où ceux-ci conseillaient aux parlementaires des autres partis de ne pas les imiter – mais, s'il était investi, il ne pouvait plus compter sur un soutien unanime »*. Ph. WILLIAMS, *La vie politique sous la Quatrième République, op. cit.*, p. 688.

[83] Les modérés, PRL et paysans, rencontrèrent également un succès relatif dans leur entreprise disciplinaire. Certes, ils obtenaient rarement le respect unanime des consignes de vote. Toutefois, ils parvenaient à convaincre les réfractaires de minorer leur dissidence en s'abstenant.

[84] P. AVRIL, *Le Gouvernement de la France*, Paris, éd. universitaires, 1969, p. 34.

[85] *« Un président du Conseil prudent était de fait tenté d'arranger les choses pour que les questions vraiment délicates ne se posent pas pendant la période limitée où il resterait au pouvoir »*. Ph. WILLIAMS, *La vie politique sous la Quatrième République, op. cit.*, p. 707.

chefs de Gouvernement ont dû trouver un autre moyen de ressouder leur majorité. F. GAILLARD essaya de responsabiliser les forces qui participaient à son Gouvernement en organisant, avec les différents chefs de parti, des tables rondes. Le succès fut plus que relatif. Certes, les deux premières réunions permirent au Gouvernement de conserver sa majorité et d'obtenir le vote de ses projets de loi. Toutefois, cette concertation préalable ne permet plus, dès la troisième table ronde, d'assurer la cohésion de la majorité, les parlementaires refusant de suivre les consignes de vote ainsi créées sous l'impulsion du Gouvernement.

La contrainte psychologique fondée sur les dispositions constitutionnelles s'est, un moment, révélée plus efficace. Afin de maintenir la cohésion de la majorité autour de textes qu'ils jugeaient importants, les présidents du Conseil ont eu recours à la question de confiance. Si la majorité entendait se désolidariser, en rompant la discipline de vote majoritaire, elle prenait le risque de renverser le Gouvernement et d'être perçue comme responsable de la *valse des ministères*. Dès mars 1947, P. RAMADIER utilise la question de confiance pour contraindre les communistes à soutenir le Gouvernement qu'ils ont formé avec la SFIO et le MRP. Il supplée l'absence de discipline de vote majoritaire et conserve artificiellement l'unité d'une majorité qui se fissure déjà. Seul moyen de contraindre la majorité, la question de confiance connaît une utilisation pathologique et devient un mode normal de Gouvernement. Elle a ainsi été utilisée quarante-six fois au cours de la première législature (1946-1951), avec une utilisation de plus en plus fréquente au fur et à mesure que s'écoule la législature et qu'aucun Gouvernement ne trouve grâce aux yeux de l'Assemblée, puisque les quatre premiers présidents du Conseil ne l'utilisèrent que quinze fois en près de trois ans. Elle fut ensuite utilisée à soixante-treize reprises au cours de la deuxième législature (1951-1955) et quarante-cinq fois entre 1955 et 1958. L'instabilité de la majorité rendait nécessaire le recours à ce subterfuge juridique qui, s'il disciplinait les parlementaires, leur permettait également de se dédouaner de leurs décisions impopulaires auprès des électeurs, en leur démontrant que le texte avait été adopté sans leur soutien. Les parlementaires sont, toutefois, demeurés hostiles à un tel procédé, les présidents du Conseil ont alors développé la *pseudo question confiance* qui, n'étant pas prévue par la Constitution, ne pouvait engendrer une crise ministérielle, ni être à l'origine d'une dissolution. L'utilisation endémique de cette procédure, certes moins agressive à l'égard des parlementaires, qu'elle contraignait moins ouvertement à l'unité, atteste l'absence d'une discipline de vote majoritaire, les parlementaires étant davantage prompts à s'allier contre le Gouvernement qu'à le soutenir. D'autant que la menace d'une dissolution, qui seule aurait pu mettre un frein à l'utilisation irraisonnée d'une discipline de vote égoïste a été doublement contournée. D'abord, parce que les présidents du Conseil,

faibles, ont choisi de démissionner sans être y constitutionnellement contraints. Ce faisant, ils interdisaient à leurs successeurs d'utiliser la menace d'une dissolution, de fédérer, par la contrainte, les parlementaires et de les obliger à reformer la majorité qui avait donné naissance au Gouvernement.

Palliatif à l'absence de discipline de vote majoritaire, la menace d'une dissolution a, ensuite, rapidement perdu en efficacité du fait de la discipline de vote elle-même. Si les groupes ne réussissaient pas à mobiliser leurs parlementaires pour s'entendre et mener à bien une politique, ils parvenaient à constituer une majorité contre le Gouvernement et à obtenir le calibrage de leurs votes. Les responsables des groupes se livraient à une entreprise de recensement des votes et obtenaient de certains parlementaires hostiles au Gouvernement qu'ils s'abstiennent. L'Assemblée évitait ainsi de manifester constitutionnellement sa défiance et rendait impuissante toute menace de dissolution. L'existence même de ce calibrage atteste la présence d'une discipline de vote. Elle devient un moyen pour les parlementaires de conserver leur *leadership* et de demeurer, contrairement à la volonté des constituants, les maîtres du jeu parlementaire. Ces *« spécialistes du pointage »*[86], chargés d'orienter les votes commirent une seule erreur lorsqu'après avoir renversé P. MENDES-FRANCE à la majorité absolue, ils renversèrent, dix mois plus tard E. FAURE à la même majorité constitutionnelle. Succession de deux crises ministérielles en moins de dix-huit mois qui permit la dissolution. La thèse majoritaire évoque une erreur de calcul des responsables des groupes, notamment du fait de la récente interdiction des votes par procuration lors des votes de confiance[87]. Une autre explication a également été avancée : E. FAURE aurait souhaité ouvrir une crise constitutionnelle afin de provoquer des élections et de prendre de court une réforme électorale qu'il jugeait dangereuse pour son parti. A cette fin, il aurait convaincu les parlementaires de voter contre lui de manière à atteindre la majorité absolue. Ces deux explications attestent l'existence de la discipline de vote. Une discipline de vote utilisée de manière tactique, opportuniste, par les parlementaires et le Gouvernement afin de détourner les règles constitutionnelles.

La Quatrième République a d'abord offert un cadre propice au développement d'une discipline de vote institutionnelle, au sens où elle s'inscrivait dans une volonté de donner

[86] Ph. WILLIAMS, *La vie politique sous la Quatrième République, op. cit.*, p. 402.

[87] La révision constitutionnelle du 30 novembre 1954 ayant fait disparaître des articles 49 et 50 les dispositions prévoyant que les votes portant sur la confiance se déroulaient au scrutin public. Le vote pour autrui devenait alors impossible.

corps aux dispositions constitutionnelles. Lorsqu'il est apparu aux parlementaires que leur attitude disciplinée ne leur était pas toujours profitable, notamment parce que les électeurs se détournaient des formations politiques structurées et disciplinées, ils ont progressivement retrouvé les travers du régime d'Assemblée. En conséquence, lorsque la discipline de vote existait au sein d'un parti, elle n'était pas durablement mise au service d'un Gouvernement, fut-il partiellement composé de ses membres. Incontestablement présente sous la Quatrième République, la discipline de vote, faute de s'inscrire dans un régime majoritaire, demeure une donnée purement politique. Seule la Cinquième République, parce qu'elle va, sous l'impulsion de Ch. DE GAULLE, voir éclore un régime majoritaire, offre un terrain fertile au développement d'une discipline de vote majoritaire et par là même institutionnelle.

B) La Cinquième République, cadre propice à l'essor d'une discipline de vote institutionnelle

Les constituants de la Cinquième République n'avaient osé espérer l'apparition de mœurs parlementaires nouvelles. S'ils envisageaient la discipline de vote, elle demeurait cette discipline égoïste dirigée vers la satisfaction des intérêts partisans. Aussi ont-ils choisi de pallier l'absence de mécanismes politiques assurant la stabilité gouvernementale, telle l'existence d'une majorité durable et disciplinée, par des procédures juridiques. Seules, ces procédures ne peuvent expliquer la progressive *domestication* du Parlement qui obéit, en premier lieu, à des motivations d'ordre historique et psychologique. Elle répond tout d'abord à un reflexe d'unité, les parlementaires étant conscients que leur discipline de vote, parce qu'elle assure l'efficacité de la politique défensive mise en œuvre par l'Exécutif, est nécessaire à la survie ou à l'installation du régime. Elle obéit ensuite, dès l'apparition du fait majoritaire à une motivation totalement différente puisqu'elle n'est plus dictée par la crainte mais par la volonté de la majorité de réaliser la politique gouvernementale qui reflète l'intérêt général. La discipline de vote, comme le fait majoritaire ont alors des incidences sur le fonctionnement des institutions (1). Malgré la ressemblance avec les reflexes disciplinaires rencontrés sous les Troisième et Quatrième Républiques, la discipline de vote devient, sous la Cinquième République, une question institutionnelle, pourtant peu étudiée (2).

1) *Discipline de vote et fait majoritaire, phénomènes politiques interdépendants aux conséquences institutionnelles*

La discipline de vote que connaît la Cinquième République préexiste au fait majoritaire. Elle répond toutefois, avant 1962, à une logique différente, le contexte de crise dessiné par les événements algériens expliquant la propension des parlementaires, de la majorité et de l'opposition, à accepter des consignes de vote impératives, réflexe que les parlementaires des régimes précédents avaient déjà connu (a). Contrition qui aurait pu n'être que temporaire si le fait majoritaire n'avait, en s'installant durablement à partir de 1962, modifié les motivations des parlementaires et pérennisé une discipline de vote institutionnelle et non plus égoïste (b).

a) L'unité, apanage de la République en crise

La Quatrième République meurt de son inaptitude à régler les crises engendrées par la décolonisation et plus particulièrement le conflit algérien. Dans un mouvement historique déjà vérifié, le Président de la République, poussé par les citoyens, en appelle à *l'homme providentiel*. Ch. DE GAULLE, qui bénéficie d'un soutien populaire actionné par des manœuvriers habiles, tel J. SOUSTELLE, endosse une nouvelle fois la panoplie du *héros national*. D'autres avant lui se sont vus confier la charge de libérer les parlementaires du fardeau des questions militaires ou de protéger la République contre les périls extrémistes. L'unité dont bénéficie Ch. DE GAULLE, majorité et opposition s'unissant afin de mettre un terme aux troubles, prend les traits de ces habituels sursauts républicains.

La Troisième République caractérisée par la volatilité des majorités, la faiblesse partisane autant que gouvernementale et l'absence de discipline de vote, a connu des expériences d'unité au cours desquelles les parlementaires, effrayés par l'ampleur de la crise, ont accepté de se donner un chef et de le suivre. Deux épisodes sont révélateurs de cette discipline de vote instinctive en période de troubles : la majorité de Défense Nationale qui a soutenu P. WALDECK-ROUSSEAU puis E. COMBES, entre 1899 et 1905 et celle d'Union Sacrée puis de Bloc National qui trouve son unité dans la personne de G. CLEMENCEAU. Ces phases d'unité exemplaires autant que temporaires, s'expliquent par la volonté de

résoudre au plus vite les crises que le Parlement ne parvient pas, de son seul chef, à surmonter.

Première des expériences qui suscitent l'intérêt puisque la majorité, même s'il existe en fait toujours *des* majorités, accepte de se donner un chef et de se soumettre à son autorité, le Gouvernement de Défense Nationale dirigé par P. WALDECK-ROUSSEAU. A la fin du XIXe siècle, la société française est secouée par une crise de grande ampleur qui prend la forme de l'affaire DREYFUS. Crise judiciaire, militaire et politique qui fait craindre aux républicains, au mieux une guerre civile, les dreyfusards s'opposant parfois violemment aux antidreyfusards, au pire un retour aux régimes autoritaires. *L'affaire* a, en effet, démontré qu'en période de crise, l'Etat républicain peut devenir peu respectueux des libertés, le Parlement ayant commis une intrusion dans le cours de la justice en dessaisissant la chambre criminelle de la Cour de Cassation au profit d'une formation plénière, *a priori* moins favorable à la cause du *prisonnier de l'Ile du Diable*. La multiplicité des risques génère une crainte pour la survie du régime républicain. Risques qui semblent aujourd'hui plus fantasmés que réels. Ainsi, la tentative de coup d'Etat de P. DEROULEDE relève davantage du baroud d'honneur, de l'acte symbolique que d'une véritable volonté de s'emparer illégalement du pouvoir. Le récit qu'en fournit J. BAINVILLE le démontre : « *dans l'après-midi du 23 février, après les obsèques de F. FAURE, comptant sur le concours de l'armée et de la rue, il fit une romanesque tentative de coup d'Etat. Prenant par la bride le cheval du général ROGER à la tête des troupes qui avaient assisté aux funérailles, il voulut convaincre ce chef, particulièrement détesté des dreyfusards, de marcher sur l'Elysée. Le général se refusa et fit lui-même arrêter DEROULEDE* »[88]. Quelques mois plus tard, c'est l'agression dont est victime le Président de la République qui fait craindre un complot aristocratique contre la République. Une fois encore, il apparaît qu'il s'agit davantage d'un acte isolé, le baron de CHRISTIANI ayant saisi l'opportunité que lui offraient les huées accueillant E. LOUBET lors des courses d'Auteuil, pour lui asséner un coup de canne.

Malgré leur vacuité, ces actions démontrent l'existence d'un climat hostile à la République, parfois prête à tomber dans les extrêmes des régimes liberticides. Pour éviter ces deux dangers, et devant la démission de nombreux ministrables, soucieux de ne pas gâcher leur avenir politique, P. WALDECK-ROUSSEAU, ancien ministre du *Grand Ministère GAMBETTA* prend la tête d'un Gouvernement de Défense Nationale. La Chambre des

[88] J. BAINVILLE, *La Troisième République, 1870-1935*, Paris, Fayard, 1935, p. 223-224.

Députés s'apprête à faire l'expérience de la discipline de vote autour d'un président du Conseil qui ne sera plus un *Primus inter pares*, mais agira en véritable Premier Ministre de régime parlementaire[89]. *« Dernier des trois »*[90], après J. FERRY et L. GAMBETTA, P. WALDECK-ROUSSEAU, qualifié par BARRES de « *brochet figé dans sa gelée* », réussit à imposer son autorité à des parlementaires soucieux de sauver la République. Afin de garantir son autorité, il choisit seuls ses ministres, sans se livrer aux négociations partisanes habituelles. Il a d'ailleurs refusé de se soumettre aux injonctions de la *Délégation des Gauches*, composée de représentants de chacun des quatre groupes de la majorité : progressistes dissidents, radicaux, radicaux-socialistes et socialistes[91]. Ainsi libéré des calculs partisans, P. WALDECK-ROUSSEAU met sur pied une politique de Défense Nationale, les groupes s'étant alliés afin de mettre fin aux troubles qui menaçaient sinon la République, au moins l'ordre public. Certes, le président du Conseil recourt parfois à la question de confiance afin d'obtenir, en engageant sa responsabilité, le vote de textes qu'il juge nécessaires. C'est le cas, notamment, en novembre 1899, lorsqu'il demande à la chambre d'adopter une loi interdisant la prédication aux membres des congrégations non autorisées. L'objet de cette question de confiance nous permet d'affirmer qu'en l'espèce, le Gouvernement ne rencontrait pas de difficultés, les parlementaires de ces quatre groupes étant majoritairement hostiles aux congrégations. La question de confiance n'est donc pas utilisée comme un moyen de pression contre les parlementaires qui soutiennent le Gouvernement, mais comme un moyen d'affirmer l'unité de la majorité derrière le président du Conseil.

P. WALDECK-ROUSSEAU devient, parce que les parlementaires acceptent de se soumettre à son autorité, un véritable chef de majorité. Certes, le Parlement demeure souverain, comme en attestent les profondes modifications apportées par les commissions parlementaires à la loi de 1901 relative à la liberté d'association. Le projet de loi originel prévoyait un régime très libéral pour les associations *ordinaires*, dont la constitution n'était soumise qu'à une déclaration préalable. Il était, en revanche, beaucoup plus exigeant s'agissant des associations religieuses qu'il soumettait à un régime d'autorisation préalable, délivrée par un décret adopté en Conseil d'Etat. Les commissions parlementaires ont aggravé ces conditions en exigeant que l'autorisation soit donnée par une loi et en interdisant aux congrégations non autorisées de pratiquer l'enseignement. Les amendements parlementaires ont ainsi modifié le projet de loi,

---

[89] *« Un président du Conseil doué de prestige, un véritable Premier Ministre, on vit ce que c'était avec WALDECK-ROUSSEAU ». Idem*, p. 232.

[90] Surnom que lui donnait PAUL-BONCOURT.

[91] E. COMBES, dont on a déjà pu constater la flexibilité a, en revanche, suivi les consignes dictées par ce comité de la majorité.

ce qui pourrait contredire l'existence même d'une autorité gouvernementale sur la majorité parlementaire. Il convient toutefois de relativiser ses premières conclusions, P. WALDECK-ROUSSEAU ne subit pas ces modifications, il y adhère et le texte n'est finalement voté que sous son autorité, parce que son intervention assure à cette disposition le soutien de trois cent douze députés, seuls deux cent seize élus s'y opposant[92]. Le président du Conseil ne subit pas sa majorité, les modifications apportées et acceptées par le Gouvernement et les parlementaires traduisent une cohésion politique sur le sujet. La démarche est donc très différente de celle qui présidera, quelques années plus tard, à l'adoption de la loi de séparation des Eglises de l'Etat, initiative parlementaire dont le succès n'est dû qu'aux parlementaires, le Gouvernement étant demeuré relativement passif.

Face à la crise, dans un réflexe de Défense puis d'Action nationales, la Chambre des Députés a accepté la discipline de vote : *« de 1899 à 1905, avec WALDECK-ROUSSEAU et COMBES, la cohésion est au maximum ; la majorité composite est extrêmement disciplinée. C'est la période héroïque, celle de la République à nouveau militante »*[93]. Durant ces six années, le Gouvernement s'est appuyé sur la discipline de vote de la majorité. Discipline majoritaire, mais temporaire, la Chambre des Députés n'acceptant de se donner un chef et de se soumettre à ses directives que tant que dure la menace.

La stabilité du deuxième Gouvernement CLEMENCEAU (1917-1920) s'explique également par ce réflexe disciplinaire, l'unité apparaissant aux parlementaires comme le seul moyen de protéger la République. Certes, l'Union Sacrée évoquée plus haut est invoquée dès 1914, soit bien avant que G. CLEMENCEAU ne devienne président du Conseil. Toutefois, cette volonté parlementaire de s'unir malgré les idéologies partisanes et sans tenir compte du résultat des élections législatives de 1914, s'étiole au fur et à mesure que la guerre dure. Nul n'imaginait, en effet, cette guerre de tranchées et la discipline réclamée par les parlementaires ne devait, ne pouvait, être que temporaire. Les parlementaires n'acceptaient de se contraindre à l'unité, malgré leur désaccord, que si celle-ci leur offrait davantage que leur désunion. Une fois que la preuve a été apportée que l'unité ne pouvait seule éloigner le danger, les élus ont retrouvé leurs anciennes habitudes et replongé l'Exécutif dans l'instabilité. Parallèlement, émerge une nouvelle doctrine, portée, notamment, par J. CAILLAUX[94] qui répand l'idée qu'il

[92] Au Sénat, P. WALDECK-ROUSSEAU, secondé par E. COMBES obtint un soutien très large, le projet de loi étant adopté par cent soixante-neuf voix contre quatre-vingt-quinze.

[93] J. J. CHEVALLIER, *Histoire des institutions et des régimes politiques de la France de 1789 à 1958*, *op. cit.*, p. 440.

[94] Il sera condamné, en 1920, à trois années de prison pour imprudence ayant servi les intérêts de l'ennemi.

serait préférable de négocier la paix avec l'Allemagne, de promouvoir une paix sans victoire. Doctrine de plus en plus séduisante, y compris pour les parlementaires, inquiets de la multiplication des mutineries et des grèves.

Dans ce contexte de démoralisation générale, le Président de la République, R. POINCARE, après avoir tenté des expériences BRIAND, RIBOT et PAINLEVE, appelle enfin G. CLEMENCEAU, qui apparaît comme le seul homme capable d'éviter le déshonneur d'une reddition. Comme en 1899, les circonstances imposent un homme fort, capable de discipliner, devant la montée des périls, les parlementaires[95]. G. CLEMENCEAU s'appuie sur la peur[96] qu'il suscite chez les parlementaires pour choisir, sans négocier avec les groupes, la composition de son Gouvernement, affirme que *« la question de confiance sera toujours posée »* et fédère une assemblée prompte à la division en lui présentant un programme simple : *« je veux faire la guerre. Je veux la faire complète »*[97]. W. CHURCHILL qui assiste au vote d'investiture, relate la scène : *« tout autour de lui était une assemblée qui eût tout fait pour éviter de le voir là, mais qui l'ayant mis là, sentait qu'elle devait obéir »*[98]. Elle obéit durant la guerre et jusqu'au 18 janvier 1920. Certes, le danger militaire s'est éloigné, mais apparaissent de nouvelles menaces, intérieures cette fois, qui prennent la forme de révolutions bolchevisantes. Une fois encore, le principal ressort de la discipline de vote de cette majorité, pourtant disparate[99], est la peur, non plus celle de la défaite, mais celle de la révolution. Ainsi, malgré l'opposition du patronat, la Chambre des Députés vote le 23 avril 1919 une loi limitant la journée de travail à huit heures. Réussissant à imposer ses textes grâce à cette discipline de vote, G. CLEMENCEAU devient chef de majorité. Certes, conformément aux usages de l'époque, il n'intervient pas dans le débat formalisant les nouvelles modalités d'élection des députés. Toutefois, lorsque le 4 novembre 1919, à Strasbourg, il réclame une majorité cohérente, il se présente comme le leader de la majorité Bloc National qu'il défend et qu'il se fait fort de diriger. Lorsqu'il démissionne, s'estimant désavoué par les parlementaires, qui lui

---

[95] *« Une procédure de crise, dite d'état de nécessité ou de pouvoirs exceptionnels de guerre, n'est même pas nécessaire. Il y a mieux : il y a au pouvoir une personnalité exceptionnelle qui pour la première fois trouve un rôle à la taille de ses qualités comme de ses défauts. Elle fait de l'ombre sur tous ceux qui l'entourent, mais, à l'abri de cette ombre, peuvent durer les institutions parlementaires - ces institutions qui, soumises en 1917 à des pressions trop fortes, risquaient de se trouver bientôt avilies ou supprimées ».* J. J. CHEVALLIER, *Histoire des institutions et des régimes politiques de la France de 1789 à 1958, op. cit.*, p. 527.

[96] J. J. CHEVALLIER a qualifié cette période de *« peur sacrée »*. *Ibid*.

[97] Il légitime ainsi ses actions et propose un programme simpliste de lutte, capable de fédérer n'importe quelle assemblée. Capable de s'unir pour se défendre, le sera-t-elle encore lorsqu'il s'agira non plus d'abattre un ennemi commun, mais de construire une politique d'avenir ? La précarité de la discipline de vote s'explique également par le caractère minimaliste du programme gouvernemental.

[98] W. CHURCHILL, cité par J. J. CHEVALLIER, *Histoire des institutions et des régimes politiques de la France de 1789 à 1958, op. cit.*, p. 528.

[99] Empruntant à la droite, qui ne participe pas au Gouvernement, aux républicains modérés, aux radicaux et au parti socialiste français.

préfèrent P. DESCHANEL lors d'une réunion préparatoire à l'élection présidentielle, il ôte à la majorité sa raison d'être et replonge le régime dans l'instabilité.

La discipline de vote à laquelle les parlementaires de la Troisième République s'astreignent dans ces périodes de crise n'est que temporaire, les consignes dictées par un homme fort, qui devient leur chef n'étant acceptées que tant que la menace pointe. Ensuite, l'habitude parlementaire reprend ses droits et la discipline de vote n'est plus majoritaire, elle redevient un instrument purement politique.
P. MENDES-FRANCE s'est appuyé, entre juin 1954 et février 1955, sur une telle discipline de vote majoritaire, mais précaire. Appelé au pouvoir afin de régler les crises coloniales, il réussit, en s'appuyant sur une équipe qu'il a lui-même choisi, à imposer ses décisions. Sa popularité fit sa force, mais également sa faiblesse, les parlementaires goûtant peu ses *« causeries au coin du feu »* qui créaient un lien direct avec les citoyens. Le MRP, qui garde rancune au président du Conseil depuis l'échec de la CED, s'allie aux communistes et aux députés de droite pour renverser le Gouvernement qui, après avoir réglé la question tunisienne, est critiqué sur sa gestion de la crise algérienne[100]. Une fois encore, la discipline de vote, réussit à assurer au Gouvernement la cohésion d'une majorité, notion qui n'est plus uniquement arithmétique, mais devient idéologique. Toutefois, la discipline de vote majoritaire est précaire, elle ne dure que tant que l'Assemblée redoute les périls. Une fois ceux-ci éloignés, elle retrouve son cadre habituel et n'est plus, durablement, qu'une donnée politique.

A de nombreux égards, la Cinquième République s'ouvre sur une période comparable : une crise que les combinaisons habituelles ne parviennent pas à juguler, un homme fort appelé au pouvoir afin de faire triompher sa solution en l'imposant à une Assemblée qui, pour un temps, accepte la soumission.

Il n'est pas utile ici de revenir en détail sur les faits qui constituent *la crise* que le régime ne parvient pas à surmonter. L'Algérie connait depuis novembre 1954 des mouvements insurrectionnels qui ont contraint les pouvoirs publics à déployer les forces armées dans une opération de *maintien de l'ordre*. Mais, le conflit est durable et passionné, et aucun Gouvernement ne parvient ni à lui apporter une solution, ni à conserver la confiance des parlementaires. La crise commence à se dénouer le jour où elle atteint son paroxysme,

[100] Des émeutes ayant éclaté en divers points du territoire algérien.

lorsque, le 13 mai 1958, se constitue à Alger un Comité de Salut Public présidé par le Général MASSU. En métropole, cela fait vingt-huit jours que l'Assemblée se cherche un Gouvernement. Le 13 mai, elle investit, dans l'urgence, P. PFIMLIN. Mécontent de ce choix, MASSU en appelle au matin du 14 mai au Général DE GAULLE. Il sera suivi le lendemain par le Général SALAN, représentant du Gouvernement sur le territoire algérien. Les militaires placés en Algérie, soutenus par les colons en appellent à Ch. DE GAULLE ; une même option est défendue en métropole. Le Président de la République est ainsi, alors que la population est l'objet d'une campagne visant à le présenter comme le seul recours possible, le destinataire de missives l'invitant à porter Ch. DE GAULLE à la tête du Gouvernement. Le retour de Ch. DE GAULLE apparait aux yeux de plus en plus de Français comme la seule solution. Jouant de ces tensions, Ch. DE GAULLE met un terme à l'incertitude lorsqu'il affirme, le 27 mai, après avoir rencontré le président du Conseil, P. PFIMLIN, et sans que rien n'ait été décidé dans ce sens, avoir *« entamé hier le processus régulier et nécessaire à l'établissement d'un Gouvernement républicain capable d'assurer l'unité et l'indépendance du pays. Je compte que ce processus va se poursuivre ... dans ces conditions toute action de quelque côté qu'elle vienne qui met en cause l'ordre public risque d'avoir de graves conséquences. Tout en faisant la part des circonstances, je ne saurais l'approuver. J'attends des forces terrestres, navales et aériennes présentes en Algérie qu'elles demeurent exemplaires sous les ordres de leur chef ... à ces chefs j'exprime ma confiance et mon intention de prendre incessamment contact avec eux »*[101]. Par ce communiqué, il se présente comme le seul à pouvoir maintenir l'ordre public puisqu'il en appelle directement aux forces militaires insurrectionnelles, se présente comme bientôt légitime à traiter avec elles et, en attendant, les invite à la modération. Le 29 mai, alors que la Corse s'est soulevée le 24, le Président de la République impose son choix aux parlementaires, en menaçant de donner sa démission si la confiance n'est pas accordée au *plus illustre des Français*.

Dans un réflexe de protection, alors que la contestation s'approche de la Métropole, les parlementaires acceptent le choix du chef de l'Etat et donnent leur confiance à Ch. DE GAULLE dont ils connaissent la personnalité. Ils savent qu'il faudra accepter sa gestion militaire, se soumettre à ses volontés, obéir parce qu'il pourra toujours menacer de démissionner et de les laisser seuls face à une crise qui les dépasse. Donner la confiance à Ch. DE GAULLE, c'est accepter que la question algérienne soit liée à un changement de régime. La Cinquième République naît de ce climat de crise et *« il n'est guère concevable*

[101] Communiqué du 27 mai 1958. Le 15 mai déjà, il s'était déclaré prêt à *« assurer les pouvoirs de la République »*.

[de l']étudier en faisant abstraction de ce ''facteur conjoncturel'' »[102]. Si Ch. DE GAULLE a d'abord été imposé aux parlementaires, ils comprennent vite que le salut ne peut venir que de lui. Tous les parlementaires, partageant la même volonté d'éviter la guerre civile, s'engagent à suivre Ch. DE GAULLE. Ce comportement n'est pas propre aux députés qui se sont faits élire, malgré son interdiction, en se qualifiant de *gaullistes*, conscients qu'après l'épreuve du RPF, Ch. DE GAULLE assimilera toute dissension à une trahison, il est également le fait de l'opposition qui accepte, faute de mieux, de suivre Ch. DE GAULLE.

Les ressorts de la discipline de vote du début du régime sont donc identiques à ceux rencontrés au cours des Troisième et Quatrième Républiques. Une crise nationale qui implique une union de tous les parlementaires, quel que soit leur parti. Elle obéit aux mêmes règles : elle est un réflexe de protection, une atteinte à leur liberté que les parlementaires n'acceptent de subir que tant qu'elle est nécessaire. Aussi les élus n'entendent se contraindre que de manière temporaire et renouer, une fois la crise algérienne réglée, le fil de leurs pratiques antérieures. Cette certitude est partagée par les parlementaires qui se disent gaullistes et par ceux qui constituent l'opposition. Certes, cette dernière est plus prompte à réclamer un retour à la normale. M. FAURE, expose ainsi le calcul opéré par ses comparses de gauche : *« que DE GAULLE nous débarrasse de l'Algérie ; ensuite l'Algérie nous débarrassera de DE GAULLE »*[103]. Les membres du groupe gaulliste, sans oser affirmer aussi ouvertement le caractère précaire de *l'expérience DE GAULLE*, manifestèrent quelque velléité d'indépendance. Alors que les états-majors partisans et gouvernementaux font de la fidélité à Ch. DE GAULLE la première qualité de tout gaulliste, les parlementaires souhaitent protéger l'originalité de leur groupe[104]. En mars 1960, ils refusent ainsi de porter à sa tête le candidat officiel, soutenu par l'Elysée, Matignon et la présidence de l'Assemblée. Ils entendent démontrer que s'ils acceptent les consignes de Ch. DE GAULLE, ils n'entendent pas y être aveuglément soumis et exigent que *« la discipline de vote ne joue pas constamment pour le secondaire comme pour l'essentiel »*[105].

La discipline de vote qui marque les débuts de la Cinquième République n'est donc pas encore une discipline de vote institutionnelle. Elle en porte les atours parce que temporairement, l'intérêt individuel des parlementaires et des partis est de suivre le chef de

---

[102] P. AVRIL, *Le régime politique de la Cinquième République*, 3e éd. mise à jour, Paris, LGDJ, 1975, p. 35.

[103] M. FAURE cité par A. PEYREFITTE, *C'était DE GAULLE*, t. 1, Paris, éd. de Fallois, Fayard, 1994, p. 233.

[104] Revendication formulée lors des journées d'information d'Asnières, les 14 et 15 avril 1959. Compte rendu par J. CHARLOT, *L'Union pour la Nouvelle République : étude du pouvoir au sein d'un parti politique*, Paris, Armand Colin, cahiers de la FNSP, 1967, p. 94.

[105] A. PERETTI.

l'Etat et de concrétiser une politique capable, aux yeux de tous, de mettre un terme à la crise. Après les accords d'Evian, elle n'est plus perçue comme un mal nécessaire, mais comme une pratique qu'il faut combattre. *« Toutes les formations politiques qui avaient soutenu le Gouvernement - ou du moins ne l'avaient pas combattu - jusqu'aux accords d'Evian vont se coaliser contre lui (...). La censure répète-t-on sera votée à une majorité écrasante. Bien sûr, elle fera tomber le référendum à la trappe. Après les élections, qui se feront dans la foulée, une forte majorité Quatrième République s'installera au Palais-Bourbon. DE GAULLE n'aura plus qu'à s'en aller. MONNERVILLE exercera l'intérim et se fera élire sans difficulté par le collège des notables »*[106]. Contrairement à ce calcul politique, les événements de 1962 ont transformé le réflexe parlementaire en mécanisme institutionnel, les tenants d'un retour à une pratique conforme aux usages en cours sous les Troisième et Quatrième Républiques ayant, alors qu'ils pensaient tenir l'occasion de *se débarrasser* de Ch. DE GAULLE, été renversés par la logique nouvelle du régime.

b) 1962 - : la discipline de vote, pratique institutionnelle d'un régime parlementaire majoritaire

Le régime de la Cinquième République semble être durablement marqué par la discipline de vote majoritaire, celle-ci a, en fait, été profondément bouleversée par les événements de 1962, qui vont transformer un réflexe parlementaire en mécanisme institutionnel.

Certes, 1962 évoque la naissance du fait majoritaire. Toutefois, bien avant les événements d'octobre et de novembre, qui marquèrent durablement le régime, 1962 débute dans un climat tendu, comme en attestent les oppositions de plus en plus fréquentes entre le Parlement et l'Exécutif.

1962, c'est d'abord le 27 avril, la présentation à l'Assemblée du Gouvernement POMPIDOU. Celui-ci, constitué depuis le 14 avril 1962, n'a pas jugé nécessaire de convoquer l'Assemblée en session extraordinaire pour obtenir sa confiance. Ce faisant, le Premier Ministre signifie aux parlementaires que le Gouvernement procède maintenant du Président de la République et peut fonctionner sans que l'Assemblée ait pu lui manifester sa confiance. La question

[106] A. PEYREFITTE, *C'était DE GAULLE*, t. 1, *op. cit.*, p. 233.

algérienne étant à présent réglée, il importe à l'Exécutif d'affirmer aux parlementaires que la discipline de vote qu'ils ont su manifester ne peut s'éteindre, elle doit perdurer parce que le régime a durablement changé et qu'il existe un chef capable de mener une politique déterminée et pour cela d'imposer ses directives. Le résultat du vote de confiance démontre que les parlementaires ne sont pas convaincus par cette affirmation de principe ; si deux cent cinquante-neuf députés soutiennent le Gouvernement, la majorité est, à l'époque, de deux cent soixante-seize sièges et le Gouvernement ne doit son salut qu'aux cent dix-neuf abstentions. La moitié des Indépendants et un tiers des membres du groupe MRP ont, en effet, choisi de manifester un soutien ambigu à la politique à venir. Seuls trente députés MRP soutiennent le Gouvernement qui comprend pourtant cinq ministres issus de ce parti, attitude qui n'est pas sans rappeler la pratique parlementaire de la Quatrième République. Impression encore aggravée par la démission, en mai 1962, suite à la condamnation par le Président de la République de l'intégration européenne[107], des cinq ministres MRP. Juste à temps pour que deux d'entre eux, M. SCHUMANN et P. PFIMLIN, conservent leur mandat parlementaire. P. PFIMLIN reconnaît d'ailleurs que son parti est parfois tenté par ce retour au régime de la Quatrième République. P. H. TEITGEN a ainsi présenté en 1962 un rapport *« sur la démocratie moderne, qui malgré des assurances en sens contraire, respire la nostalgie de la Quatrième République, l'aspiration à un régime faible où un parti minoritaire comme le MRP puisse jouer un rôle »*[108].

Ces événements démontrent à Ch. DE GAULLE que la stabilité de l'Etat, qu'il assoit sur la force de l'Exécutif, pourrait n'être que précaire, l'opposition pouvant, en se coalisant et avec l'aide de ces nouveaux *députés flottants*, renverser le Gouvernement et contraindre les institutions à un retour aux pratiques condamnées. Aussi, il saisit l'occasion que lui fournit l'attentat du Petit-Clamart pour faire partager ses craintes aux électeurs. Il décide, lors de son allocution télévisée du 20 septembre, d'en appeler au peuple. Appel amplifié par celui du 4 octobre : au soir de la censure, il affirme devoir protéger l'Etat contre le jeu néfaste des parlementaires, contre lequel il n'y aura plus aucun recours si, désavoué, il se retire. *« Tout d'abord, les attentats perpétrés ou préparés contre ma vie me font une obligation d'assurer après moi, pour autant que je le puisse, une République solide, ce qui implique qu'elle le soit au sommet. En outre, devant l'inquiétude générale suscitée par ces tentatives de meurtre quant aux risques de confusion que la France pourrait courir soudain, je crois nécessaire*

[107] *« Il ne peut y avoir d'autre Europe que celle des Etats, en dehors naturellement des mythes, des fictions, des parades »*.

[108] P. PFIMLIN, *Mémoires d'un européen de la Quatrième à la Cinquième République*, Paris, Fayard, 1991, p. 220.

qu'un vote massif de la Nation atteste, en ce moment même, qu'elle a des institutions, qu'elle entend les maintenir et qu'elle ne veut pas, après DE GAULLE, revoir l'Etat livré à des pratiques politiques qui l'amèneraient à une odieuse catastrophe, mais, cette fois, sans aucun recours »[109].

En réponse à la censure, adoptée, le 4 octobre, par deux cent quatre-vingt voix, alors que deux cent quarante-et-une seulement étaient nécessaires, et conformément à ses engagements, Ch. DE GAULLE prononce, le 9 octobre, la dissolution de l'Assemblée Nationale. Le 28 octobre, les Français appelés à se prononcer par référendum sur la modification constitutionnelle, adoptent le texte proposé par l'Exécutif : le Président de la République sera, à l'avenir, élu au suffrage universel direct. Peu après, les 18 et 28 novembre, ils sont appelés à élire leurs nouveaux députés et, rétrospectivement de manière logique, portent au Palais Bourbon une majorité favorable à Ch. DE GAULLE. Le peuple, appelé à trancher le litige entre le Président de la République et les députés, a renforcé le premier, notamment en ne reconduisant aucun des députés UNR qui ont contribué à renverser le Gouvernement. Faisant ainsi comprendre aux parlementaires que leur élection ne pourrait plus être indépendante de la personne et de la politique du chef de l'Etat.

La question tranchée en 1962 n'était donc pas uniquement immédiate, circonstancielle, elle traitait surtout de la forme à venir du régime : devait-il redevenir un régime d'assemblée, ou, au contraire, persévérer dans la voie tracée par Ch. DE GAULLE ? En choisissant cette dernière option, les citoyens ont engendré un nouveau régime, parlementaire certes, mais majoritaire. Depuis lors, s'est en effet vérifié la théorie avancée en 1962 par *« quelques commentateurs [qui] commencent à se demander s'il n'y a pas dans la Constitution une logique interne qui entraîne l'identité entre la majorité présidentielle et la majorité législative. Les électeurs ressentant d'instinct que le Président ne peut pas présider s'il ne dispose pas d'une majorité pour le soutenir »*[110].

Plus encore, et Ch. DE GAULLE semble en avoir conscience dès le 7 décembre 1962 : *« le référendum et les élections renforcent ce qui, dans l'Etat, portait la marque de la Cinquième République et désagrègent ce qui portait encore la marque de la Quatrième. Nous avons connu depuis quatre ans une époque de transition. Elle est désormais achevée »*[111].

---

[109] Allocution radiodiffusée, du 4 octobre 1962.
[110] A. PEYREFITTE, *C'était DE GAULLE*, t. 1, *op. cit.*, p. 267-268.
[111] *Idem*, p. 274.

Comme les institutions, la discipline de vote pratiquée depuis 1958 est appelée à évoluer après 1962, elle deviendra non plus seulement partisane, mais majoritaire, participant à la stabilité des institutions.

Les élections législatives, qui font suite à la dissolution prononcée par Ch. DE GAULLE en réponse à la censure du Gouvernement POMPIDOU, voient naître une logique politique nouvelle. Les électeurs n'entendent pas simplement *faire respecter leur oui*, conformément au slogan de l'UNR, ils entendent donner au chef de l'Etat les moyens de gouverner et sanctionnent ceux qui ont mis en péril sa politique. En effet, aucun des députés qui, bien qu'ayant été désigné en 1958 pour soutenir Ch. DE GAULLE, a voté la censure, n'a retrouvé la confiance des électeurs. Les députés renouvelés ont donc bien compris que, dorénavant, leur élection était secondaire et qu'il leur faudrait obéir. *« La victoire électorale des députés restés fidèles au général DE GAULLE achève la transformation du système en érigeant la discipline au rang des valeurs politiques suprêmes »*[112]. Les élections n'ont plus pour but de définir une tendance, de constituer une assemblée hétéroclite chargée ensuite de déterminer une politique capable de plaire à la majorité des élus. Elles ont pour objectif d'accorder à un homme les moyens de mener une politique prédéterminée. Ainsi, les élections vont donner naissance à une majorité qui se définit dans le soutien ou dans la critique apportée à ce programme et à la personne qui l'incarne. Ainsi, se forge le fait majoritaire grâce auquel le Gouvernement est assuré du soutien d'une majorité stable et durable au cours de toute la législature. Phénomène renforcé par la simplification du paysage politique engendrée par l'election du Président de la République au suffrage universel direct, puisque les électeurs sont, lors des élections nationales, placés devant une seule alternative : soutenir la politique du Président de la République ou la combattre. Il y a maintenant deux grands blocs, les forces politiques ayant été contraintes de s'inscrire durablement dans une attitude de critique ou de soutien.

La discipline de vote accroît ce phénomène autant qu'elle s'en nourrit puisqu'elle impose aux nouveaux élus de respecter le mandat confié par les électeurs. Soutenir la politique gouvernementale si le parlementaire appartient à la majorité, la combattre s'il appartient à l'opposition[113]. Cette concentration révèle également que les partis, maintenant

[112] J. BENETTI, L'impact du fait majoritaire sur la nature du régime (réflexion sur le régime parlementaire de la Cinquième République), *Les Petites Affiches*, 10 juillet 2008, n° 138, p. 20 et svtes.

[113] Ces évolutions se répercutent sur le nombre de groupes parlementaires qui va décroissant. S'il existait douze groupes à la fin de la Quatrième République, il n'y en a déjà plus que six durant la première législature de la

présidentialisés, puisque leur organisation toute entière tend à présenter un candidat à l'élection présidentielle, se sont renforcés et que les élections législatives passent au second plan, les députés n'étant plus élus en fonction de leurs qualités ou de leurs défauts, mais en fonction de la question de confiance qui leur est posée par le chef de l'Etat. Dès lors, les électeurs se prononcent davantage pour une étiquette que pour un candidat et les partis sont suffisamment forts pour imposer les conditions de leur investiture. Le respect de la discipline de vote sera l'une des conditions d'octroi, puis de renouvellement de l'investiture partisane. L'esprit partisan est renforcé par le fait majoritaire, il devient un esprit majoritaire, les parlementaires envisageant les solutions à apporter aux problèmes en fonction de leur position institutionnelle : majorité ou opposition. La discipline de vote qui l'accompagne devient majoritaire, institutionnelle et non plus égoïste ou pavlovienne. Elle renforce l'Exécutif, qui s'appuie sur la discipline de sa majorité pour légitimer ses consignes, lui permet de concrétiser sa vision de l'intérêt général et conforte l'opposition qui apparaît, grâce à elle, comme une alternative crédible. La majorité n'est donc plus une donnée arithmétique, fluctuante et indéterminée, elle est une donnée philosophique, stable. Les parlementaires partageant la vision de l'intérêt général développée par l'Exécutif, et cela distingue fondamentalement la Cinquième République des régimes précédents qui considéraient que l'intérêt général ne pouvait émerger que de la délibération parlementaire, alors qu'il est aujourd'hui largement élaboré par le Président et le Gouvernement, le soutiennent durant toute la législature. Le Général DE GAULLE pressentait déjà cette réalité nouvelle puisqu'il affirmait, le 20 décembre 1962 : « *nous avons effectué une révolution psychologique : un Gouvernement homogène, une équipe sur qui on peut compter, qui a les mêmes idées, qui sait ce qu'elle veut et où elle va. L'agitation des couloirs, c'est fini »*[114]. Du chaos naquit le fait majoritaire, miracle inespéré qui va profondément marquer la Cinquième République. Celui-ci va maintenant être qualifié de *contemporain*, par opposition au régime parlementaire *classique*, rencontré jusqu'alors, qui confiait à l'Assemblée l'essentiel des pouvoirs. Régime parlementaire majoritaire caractérisé par l'existence d'une majorité stable et disciplinée.

Appuyé sur le fait majoritaire, dont la discipline de vote est l'une des manifestations[115], le régime gagne en efficacité et en stabilité. Cette discipline de vote va s'apparenter à celle rencontrée entre 1958 et 1962 ; cependant, elle est durablement différente

---

Cinquième République (1958-1962). Aujourd'hui, l'Assemblée compte quatre groupes parlementaires, nombre qui conforte la permanence du *quadrille à quatre* dégagé par M. DUVERGER.

[114] A. PEYREFITTE, *C'était DE GAULLE*, t. 1, *op. cit.*, p. 276.

[115] *« Le fait majoritaire a eu pour conséquence essentielle de discipliner le vote des députés »*. J. BENETTI, *Droit parlementaire et fait majoritaire à l'Assemblée Nationale sous la Cinquième République*, thèse de droit public, 2004, Paris I, p. 203.

puisqu'elle n'est plus motivée par la crainte. La discipline de vote qui s'installe à partir de 1962 n'est donc plus ni temporaire ni précaire, elle seconde le fait majoritaire et assure au Gouvernement le vote de ses projets de loi, sans que ceux-ci aient été préalablement réécris. *« La discipline de vote est un des éléments essentiels du fonctionnement du régime parlementaire contemporain ; elle est indispensable pour que puissent en jouer les différents mécanismes, et notamment pour que le Gouvernement, mis en place par référence à une certaine majorité, ne se trouve pas brusquement privé de toute possibilité d'action »*[116].

Devenue un nouveau mode de gestion des relations qu'entretiennent l'Exécutif et les parlementaires, la discipline de vote assure la réalité et plus encore, l'efficacité de la séparation des pouvoirs. Elle participe à la réécriture conventionnelle des institutions et à ce titre, se situe *« au fondement de l'efficacité politique du régime parlementaire contemporain »*[117]. Cependant, cette discipline de vote n'est souvent perçue que comme le corollaire du fait majoritaire. Il est, en effet, impossible de déterminer qui de la discipline de vote ou du fait majoritaire assure l'efficacité du régime. Tous deux vont de concert, à tel point que la discipline de vote est, dans ce régime, qualifiée de majoritaire et que le fait majoritaire se caractérise par l'existence d'une majorité disciplinée et, par là même, durable et stable. Malgré cette interdépendance, l'étude du fait majoritaire a éclipsé celle de la discipline de vote qui semble pourtant tout aussi fondamentale.

2) Un questionnement nouveau et pluridisciplinaire

La discipline de vote ne devient un mécanisme institutionnel qu'à compter du moment où elle est la condition *sine que non* de l'efficacité du régime parlementaire. En France, seule la Cinquième République offre les conditions de ce développement et un cadre d'étude pertinent de la transformation d'une pratique politique en fait constitutionnel. Cadre pertinent et particulier puisque la discipline de vote se surajoute aux dispositions constitutionnelles qui auraient dû tomber en désuétude, le mécanisme politique rendant inutile le recours au droit. Pourtant, le Gouvernement a choisi d'associer discipline de vote et corset orthopédique en donnant au Parlement de la Cinquième République une physionomie qui ne cesse

[116] J. Cl. COLLIARD, *Gouvernements et majorité dans les régimes parlementaires contemporains*, thèse de droit, Paris 1, 1974, p. 359.

[117] P. M. GAUDEMET, *Le pouvoir exécutif dans les pays occidentaux*, cité J. BENETTI, *Droit parlementaire et fait majoritaire à l'Assemblée Nationale sous la Cinquième République*, thèse de droit public, 2004, Paris I, p. 203.

d'interroger, nombreux étant les observateurs qui déplorent l'affaiblissement du Parlement du fait de cette double soumission, politique et juridique. Alors qu'est, *in fine*, réalisée la fusion caractéristique du régime parlementaire qui permet à la majorité désignée par les électeurs d'impulser la politique nationale et de concrétiser le régime parlementaire. *« La fonction législative n'est donc pas exercée par le seul Parlement. Elle est partagée entre celui-ci et le cabinet. De plus, le Gouvernement étant une émanation du Parlement, ou plus exactement de la majorité parlementaire, ''la chair de sa chair''*[118]*, cette dernière va faciliter l'œuvre du Gouvernement, va favoriser la traduction juridique de ses propres idées. Le Parlement n'étant pas l'adversaire du Gouvernement mais au contraire son inspirateur par l'intermédiaire du contrat de majorité, il va se laisser conduire par lui »* [119]. La discipline de vote, qui devient un moyen de parfaire les mécanismes de collaboration des pouvoirs, s'analyse, sous la Cinquième République, comme une aliénation volontaire des parlementaires à une volonté qui n'est pas toujours conforme à la leur, l'impératif d'unité expliquant qu'ils acceptent de se soumettre à une volonté qui peut être étrangère.

Pratique paradoxale, la discipline de vote ne se laisse pas facilement appréhender, son étude exigeant le recours à des instruments méthodologiques variés, une approche purement juridique ne pouvant permettre une perception correcte puisque le droit *« est permanent, statique et souvent rétif aux évolutions »*[120], alors que la discipline de vote, phénomène humain est en constante évolution et s'affranchit parfois des limites posées par le droit, constitutionnel ou propre aux groupes et partis politiques. Il faut donc se doter des armes nécessaires à l'analyse des faits, seuls capables de nous permettre de cerner la discipline de vote, puisque, *« comme toujours en matière constitutionnelle, c'est la pratique qui en montrera les effets réels »*[121].

Si depuis 1958, et plus particulièrement depuis 1962, la discipline de vote est adossée au fait majoritaire et a acquis une dimension nouvelle, elle demeure peu étudiée, les observateurs se limitant à constater son existence et à la rattacher à la discipline majoritaire, sans en examiner l'ensemble des ressorts. La complexité du phénomène, à la fois juridique et politique, explique sans doute cette célérité, l'étude de la discipline de vote nécessitant de

[118] W. BAGEHOT, *La Constitution anglaise*, Paris, Germer Baillière, 1869, p. 211.
[119] G. TOULEMONDE, *Le déclin du Parlement sous la Cinquième République. Mythe et réalités*, thèse, droit public, Lille 2, 1998, p. 142.
[120] A. TURK, *Quand les portes s'ouvrent*, *op. cit.*, p. 17.
[121] X. VANDENDRIESSCHE, L'initiative législative garante de la qualité de la loi (le nouvel article 39 de la Constitution), *Les Petites Affiches*, décembre 2008, n° 254, p. 62 et svtes.

recourir aux méthodes du droit, de la science politique, de l'histoire, de la sociologie, voire de la psychologie, la soumission à l'impératif d'unité étant un comportement largement inconscient, produit d'un cheminement plus que d'un choix délibéré.

A priori, la discipline de vote, parce qu'elle est l'un des éléments de la relation qui unit le parti et ses membres, ressortit du phénomène politique. Elle ne saurait toutefois être entièrement réduite à cette dimension. D'une part, parce que les membres concernés sont des élus et plus encore des membres du Parlement, représentant de la Nation, dont la Constitution garantit l'indépendance. D'autre part, elle a acquis, sous la Cinquième République, de par sa constance et sa généralité, un statut proche de celui d'une norme ; elle relève donc également du droit. Elle est ailleurs appréhendée par celui-ci d'une manière ambivalente. Si les préceptes révolutionnaires condamnent la soumission de l'élu à une volonté extérieure, ce qu'implique la discipline de vote, le droit interne des assemblées semble implicitement la reconnaître et tire avantage des facilités qu'elle offre pour organiser les rapports entre les parlementaires. Ainsi, s'agissant de la procédure prévue au chapitre VIII du règlement de l'Assemblée Nationale, relatif à la composition et au mode d'élection des commissions spéciales, il est apparu que l'opposition du président d'un groupe rassemblant une majorité de parlementaires mettait un terme à la procédure, alors que le règlement prévoit expressément que l'opposition soulevée par le Gouvernement, le président d'une commission permanente ou le président d'un groupe, est portée à la connaissance de l'Assemblée, qui peut choisir de passer outre et de confier l'examen non à une commission permanente, mais à une commission spéciale[122]. L'application de ces dispositions présume la discipline de vote qui dispense l'Assemblée de procéder à un vote, l'opposition du président du groupe majoritaire laissant supposer celle de l'ensemble des membres de ce groupe. La discipline de vote, phénomène politique, devient ainsi une réalité juridique. Ainsi que le démontre encore la nouvelle obligation qui pèse sur les groupes parlementaires, de se déclarer majoritaire, d'opposition ou minoritaires. Classification qui, si elle vise en premier lieu à reconnaître des droits nouveaux aux groupes d'opposition, suppose que tous les parlementaires de ce groupe voteront contre la politique gouvernementale, et emporte une reconnaissance implicite de la discipline de vote. Dernière disposition qui démontre que les assemblées reconnaissent implicitement la discipline de vote, le droit reconnu, par l'article 49 alinéa 13 du Règlement de l'Assemblée Nationale, à chaque député d'obtenir un temps de parole afin d'expliquer sa dissidence : *« chaque député peut prendre la parole, à l'issue du vote du dernier article du texte en discussion, pour une*

[122] Article 30 et suivants du règlement de l'Assemblée Nationale.

explication de vote personnelle de cinq minutes. Le temps consacré à ces explications de vote n'est pas décompté du temps global réparti entre les groupes, par dérogation à la règle énoncée à l'alinéa 8 ». Certes, il n'est pas ici fait état de la discipline de vote, ni de la volonté de permettre aux députés d'expliquer leur dissidence. Toutefois, l'expression *« explication de vote personnelle »* laisse à penser que le député va exprimer son point de vue, qui étant personnel peut n'être pas partagé par le reste du groupe. C'est cette interprétation qui a été privilégiée par le président B. ACCOYER lorsqu'il a refusé[123] aux députés socialistes désirant, s'exprimer sur le projet de loi réformant les retraites, le droit d'intervenir, estimant qu'ils n'entendaient pas défendre une position différente de celle de la majorité de leur groupe, mais différer l'adoption du texte. Ce faisant, il a préjugé du sens de leur intervention et présumé leur discipline de vote[124].

Ces différentes modifications, quoique récentes, permettent d'affirmer que la discipline de vote est un phénomène durable en voie d'institutionnalisation, un fait politique saisit par le droit. Droit parlementaire, en premier lieu, puisque c'est dans l'enceinte du Parlement que la discipline de vote se créée et s'exprime ; droit infra-parlementaire puisque les groupes, principaux acteurs de la discipline de vote, sont des organes infra-parlementaires. Pour autant, la discipline de vote ne dépend que marginalement des règles qui constituent le droit parlementaire. Si elle doit se conformer à ses prescriptions, elle n'est pas encadrée par lui. Elle relève plus généralement, notamment parce que ses implications s'étendent bien au-delà des assemblées, du droit constitutionnel, *« droit qui se situe à un très haut niveau de la régulation sociale, un droit qui équilibre et détermine les rapports entre gouvernants et citoyens et par la même, un droit du pouvoir politique, de son exercice et de sa dévolution »*[125]. La discipline de vote devient un des éléments de ce droit politique qui permet de saisir par une approche juridique, mais non forcément normative, le fait politique. Elle procède de ce que le président LARCHER a pu qualifier de *« droit institutionnel parlementaire »*[126], qui prend corps au sein du Parlement, mais dont l'incidence dépasse le cadre des seules assemblées, pour irradier l'ensemble du régime.

Afin d'appréhender ce phénomène complexe, il a fallu conforter nos appréhensions, issues notamment de l'étude des statuts des groupes parlementaires, aux faits ; obéissant en cela au

---

[123] Le 14 septembre 2010.

[124] Pour une critique de cette interprétation, voir M. TOUZEIL-DIVINA et M. BONINCHI, De « l'esprit des lois », *Le Monde*, 23 septembre 2010.

[125] P. PACTET, Réflexions sur le droit constitutionnel et son enseignement, *RDP*, 2010, p. 153.

[126] G. LARCHER, président du Sénat, Préface, *in* C. VINTZEL, *Les armes du Gouvernement dans la procédure législative, étude comparée : Allemagne, France, Italie, Royaume-Uni*, Paris, Dalloz, bibliothèque parlementaire et constitutionnelle, 2011, 836 p.

commandement de M. PRELOT, qui estimait que *« le véritable moyen de connaître le droit parlementaire, je dirai presque le seul, c'est de le vivre »*[127]. Nous avons sollicité les acteurs de la discipline de vote, interrogé, *via* des questionnaires et des entretiens, les parlementaires, leur collaborateurs, ceux des groupes, y compris les secrétaires généraux, et des ministres. De nombreux groupes nous ont ouvert leur réunion plénière[128], parfois même les réunions de leur bureau.

Cet accès aux acteurs de la discipline de vote a permis d'appréhender au mieux la pratique parlementaire et de percevoir une réalité sans doute moins autoritaire que ne le laissaient présager les textes, sans qu'il soit possible, toutefois, d'adhérer à la thèse parlementaire de l'autodiscipline. Si cette perception de la discipline de vote ne peut être totalement rejetée, il conviendra de démontrer que l'unité manifestée par les parlementaires n'est pas uniquement le résultat d'une responsabilisation.

L'étude des scrutins publics[129] devra le permettre. Il ne nous a pas semblé pertinent d'étudier l'ensemble des treize législatures de la Cinquième République, d'autres se sont déjà livrés à des études parcellaires, sur lesquelles nous nous sommes appuyé[130]. Notre choix s'est arrêté sur trois législatures dont la configuration particulière se devait d'avoir une incidence sur l'intensité de la discipline de vote des députés et des sénateurs, qu'ils appartiennent à la majorité ou à l'opposition.

Le choix de la onzième législature (1997-2002) s'est imposé pour différentes raisons. D'une part, la majorité est détenue par la gauche, dont la discipline de vote est réputée plus exemplaire que celle de la droite. D'autre part, cette majorité, qualifiée de *plurielle*, est une majorité de coalition pouvant connaître des tensions, ce qui doit entraîner des conséquences sur la discipline de vote pratiquée par la majorité. Enfin, la onzième législature constitue la dernière expérience de cohabitation connue à ce jour, ce qui ne peut être sans incidence sur la discipline de vote pratiquée par l'opposition qui, si elle est minoritaire à l'Assemblée Nationale, détient toujours l'Elysée et demeure majoritaire au Sénat. Circonstances qui ne

---

[127] M. PRELOT, cité par J. BENETTI, *Droit parlementaire et fait majoritaire à l'Assemblée Nationale sous la Cinquième République, op. cit.*, p. 13.

[128] Hormis les groupes centristes qui ont craint qu'une présence extérieure dans un cénacle restreint ne modifie le comportement des élus et ne fausse l'étude de la discipline de vote dans ce cadre.

[129] Scrutins publics portant sur l'ensemble d'un texte.

[130] Notamment, J. Y.CHEROT, *Le comportement parlementaire*, Paris, Economica, 1984, 236 p., A. BENECH, *Les rapports entre les groupes parlementaires et les partis politiques*, mémoire de DEA, Paris, 2001, p. 115, et D. MAERKER, *La question de la légitimité d'un débat ''technique'' au Parlement. Le cas de l'examen à l'Assemblée Nationale de la réforme des professions juridiques et judiciaires (14-21 juin 1990)*, mémoire, systèmes politiques comparés, Paris I, 1991, 149 p.

manqueront pas d'avoir des répercussions sur la propension des sénateurs, dont la résistance à la discipline de vote décline depuis 1981, à suivre les consignes partisanes ou présidentielles.

Il convenait, ensuite, de se concentrer sur la douzième législature (2002-2007). La création, à la suite de la présidentielle atypique de 2002, d'un parti unique regroupant la grande majorité des forces de la droite républicaine en vue des élections législatives de 2002, devant également avoir des conséquences sur la discipline de vote des parlementaires de droite, y compris des élus centristes, réputés plus rétifs à la discipline de vote. L'importance de la majorité détenue par ce parti, tant à l'Assemblée Nationale, que, durant un temps, au Sénat, justifie également que l'on se soit arrêté sur les scrutins publics qui se sont déroulés au cours de cette législature.

Les premières années de la treizième législature[131] (2007-2012) ont également été étudiées dans la mesure où, pour la première fois, depuis 1978, la majorité est reconduite à l'Assemblée Nationale. Cette stabilité, près de 80 % des membres du groupe UMP sous la treizième législature étaient déjà députés sous la douzième, pouvant avoir une incidence sur l'intensité de la discipline de vote et la propension des parlementaires, députés et sénateurs, à accepter une consigne de vote qu'ils n'auraient qu'indirectement élaborée.

L'étude des scrutins publics qui se sont déroulés au Sénat au cours de cette législature permettra également de vérifier l'exactitude des préjugés fréquemment rencontrés et véhiculant l'idée selon laquelle les sénateurs, du fait d'un fort individualisme, seraient rétifs à la discipline de vote, qui ne pourrait se développer au Palais du Luxembourg.

Les données ainsi collectées doivent nous permettre de démontrer que la discipline de vote est une pratique aliénante, sans être, toutefois, autoritaire, les parlementaires acceptant de restreindre leur liberté afin de préserver l'équilibre du régime et de satisfaire ceux qui ont permis leur élection. La généralité et la constance de la discipline de vote devront alors nous conduire à nous interroger sur ses conséquences sur la relation qu'entretient le Parlement avec le pouvoir Exécutif.

Il nous appartiendra donc de vérifier si, en pratique l'impératif d'unité de vote s'impose aux élus ou s'il s'agit d'un objectif poursuivi par les groupes et accepté, sans contrainte, par les élus. Il nous faudra, pour cela, envisager la discipline de vote de sa conception à sa sanction, à l'intérieur comme à l'extérieur des assemblées. Nous attacher à

[131] Jusqu'aux scrutins du 13 juillet 2010, marquant la fin de la onzième session parlementaire de cette législature.

l'essentiel, mais également aux détails qui peuvent soudain, dans le cheminement qui conduit l'élu, non seulement, à accepter la consigne, mais plus encore à la faire sienne, revêtir une importance insoupçonnée (Première Partie).

Cette étude se révélera toutefois insuffisante à cerner les conséquences de la discipline de vote sur le régime parlementaire, est-elle vraiment la condition de l'efficacité de ce régime comme l'affirmait P. M. GAUDEMET, ou n'est-elle qu'une pratique contingente, un fait et non une règle dont la violation mérite sanction ? L'étude des rapports qu'entretient la discipline de vote avec le régime parlementaire permettra de démontrer qu'élément du fait majoritaire, elle est devenue un mode de Gouvernement. *« Etude de l'institutionnalisation des institutions parlementaires et de leurs procédures »*[132] qui devrait permettre *« d'échapper à la sempiternelle problématique du déclin »*[133] (Seconde Partie).

[132] P. JAN, Vers un renouveau du parlementarisme en Europe, *Les Petites Affiches*, juin 2005, n° 124, p. 12.

[133] O. COSTA, E. KERROUCHE et P. MAGNETTE, *Vers un renouveau du parlementarisme en Europe*, Bruxelles, Editions de l'université de Bruxelles, 2004, p.11. Cité par P. JAN, *ibid*.

Première Partie :

Les procédures de la discipline de vote

Interrogés sur le sens qu'il convient de donner à l'expression *discipline de vote*, les parlementaires manifestent la propension, avant même de tenter la moindre définition, de justifier leur soumission à l'impératif d'unité. Pour cela, ils en appellent à la loyauté, comme O. CARRE qui définit la discipline de vote *« comme un acte de loyauté (...) à l'égard de son camp »*[134]. Les élus font également référence à la solidarité ; c'est le cas de J. L. REITZER qui estime que la discipline de vote est *« une contrainte liée à l'appartenance à une mouvance politique, la reconnaissance du service rendu et l'obligation de solidarité »*[135]. Enfin, la cohérence est évoquée afin d'expliquer la soumission aux consignes de vote. Ainsi, M. THIOLLIERE définit la discipline de vote *« en trois mots : unité, cohérence et consensus »*[136]. Les témoignages recueillis démontrent, en outre, que la discipline de vote est vécue par les parlementaires comme une pratique inhérente à leur engagement politique. Ainsi, F. BROTTES, estime que *« l'engagement sur un projet entraîne un engagement sur la discipline de vote »*, qui est *« l'essence même du projet »* [137].

Ces références à un système de valeurs morales ne permettent pas de masquer l'embarras des élus de la Nation, qui ne parviennent que difficilement à admettre qu'une contrainte pèse sur leurs votes et que la liberté garantie par le mandat parlementaire ne trouve que rarement à s'appliquer. Ainsi, D. DORD estime, sans définir la discipline de vote, que celle-ci ne s'applique pas au sein du groupe auquel il appartient : *« la liberté de vote existe réellement au sein du groupe UMP, tout en gardant à l'esprit le principe de solidarité »*[138]. Quand bien même ils acceptent de reconnaître que la discipline de vote est de règle et comporte une dimension contraignante, les parlementaires tentent de démontrer que la contrainte n'en est plus une, puisqu'elle est majoritairement acceptée. Ainsi, Ph. LEROY estime que *« la discipline de vote est avant tout un choix individuel dont résulte des contraintes »*[139]. De même, de nombreux parlementaires invoquent le fonctionnement démocratique du groupe qui modifie la nature sinon la perception de la consigne de vote. Elle n'est plus une arme de la discipline, mais une décision adoptée par les parlementaires eux-mêmes, à l'issue d'un débat. Ainsi, F. VANNSON définit la discipline de vote comme *« le fait pour un élu d'un groupe politique de voter dans le sens qui a été décidé par la majorité*

[134] Député UMP. Réponse au questionnaire adressé aux parlementaires.
[135] *Idem*.
[136] Sénateur UMP. *Idem*.
[137] Député socialiste et vice président du groupe SRC. Entretien avec l'auteur.
[138] Député UMP. Réponse au questionnaire adressé aux parlementaires.
[139] Sénateur UMP. *Idem*.

des élus de ce groupe »[140]. De même, D. RAIMBOURG estime que la discipline de vote est *« le fait de voter conformément à la position adoptée par vote au sein du groupe »*[141], et D. SIRUGUE érige la discipline de vote en *« traduction du principe de démocratie »*[142].
Rares sont les parlementaires qui reconnaissent la dimension contraignante de la discipline de vote sans l'assortir d'une quelconque justification. Tels Ch. VANNESTE, qui définit la discipline de vote comme *« la pression plus ou moins amicale du groupe à voter dans le sens souhaité par lui »*[143] et P. BEAUDOIN qui estime que *« la discipline de vote est l'obligation de voter conformément à la position décidée par son groupe parlementaire »*[144].

L'embarras des parlementaires démontre que la discipline de vote est une pratique problématique, acceptée à demi-mot par les élus qui ont conscience qu'elle est irrémédiablement attachée à l'exercice de leur mandat. Toute l'organisation parlementaire tend, en effet, à obtenir l'unité des votes, le plus souvent sans que l'élu ne ressente la dimension contraignante de la discipline de vote, le groupe prenant de plus en plus soin de consulter les parlementaires sans imposer autoritairement une consigne. C'est en ce sens que la pratique parlementaire est *finalisée*, elle est dirigée vers l'objectif d'unité que la discipline de vote garantit au mieux.

La discipline de vote peut alors être définie comme la propension des parlementaires d'un groupe à respecter la consigne de vote, indiquée par le groupe parlementaire, à l'issue d'un débat plus ou moins éclairé et plus ou moins libre, au cours duquel sont intervenus, outre les membres du groupe, des experts, des cadres du parti ou des membres du Gouvernement.
Cette définition met l'accent sur le résultat et permet d'envisager les moyens mis en œuvre pour aboutir à l'unité des votes, notamment, l'encadrement, plus ou moins consensuel, du libre arbitre parlementaire, dont la discipline de vote devient une expression (Titre Premier).

Toutefois et conformément à son origine étymologique, la dimension contraignante de la discipline de vote ne manque pas de réapparaître, notamment à travers certaines remises en cause, échecs qui demeurent exceptionnels et démontrent que la discipline de vote est une pratique générale et habituelle, la liberté de vote n'étant qu'une exception (Titre Second).

---

[140] Député UMP. *Idem*.
[141] Député socialiste. *Idem*.
[142] Député socialiste. *Idem*.
[143] *Idem*.
[144] *Idem*.

Titre Premier :

La discipline de vote, traduction complexe du libre arbitre parlementaire

La discipline de vote, parce qu'elle comporte une dimension coercitive, est majoritairement condamnée par les parlementaires, quelle que soit l'assemblée et quel que soit le groupe. Si les parlementaires admettent l'existence de l'unité de vote, ils refusent que celle-ci soit considérée comme le résultat d'un processus associant contrainte et autoritarisme, le terme *discipline* relevant du vocabulaire militaire. Toutefois, l'explication de l'unité qu'ils manifestent ainsi au moment des votes ne cesse d'être une source d'interrogations, si la discipline des votes n'est pas - plus - un mode pertinent de justification, la thèse parlementaire de l'unité librement consentie et acceptée ne semble pas plus convaincante. Le parlementaire n'est, en effet, plus un homme seul, capable de se déterminer indépendamment de l'avis d'autres élus qui appartiennent à la même communauté. Appartenance qui génère des contraintes, qui peuvent être faibles, comme l'obligation d'assister aux réunions du groupe, ou se révéler plus intenses. Les parlementaires peuvent ainsi être contraints de respecter l'impératif d'unité qui impose de soumettre toute initiative à l'examen préalable du groupe ou de suivre en commissions et en séance la direction validée par la collectivité.

Si les parlementaires reconnaissent l'existence de ces servitudes, ils relativisent leur importance, estimant qu'elles ne s'imposent pas à eux, mais qu'ils ont choisi, en adhérant au groupe, de les respecter et peuvent, au besoin, s'en extraire.

Dès lors, l'unité de vote ou, plus exactement, et malgré les dénégations, la discipline de vote, la première expression s'intéressant avant tout au résultat final, alors que la seconde englobe l'ensemble du processus qui conduit les parlementaires à suivre, tous, la consigne de vote insufflée par le groupe, est l'une des applications du libre arbitre parlementaire. Si elle apparaît comme le résultat de la concertation menée par les élus (chapitre I), elle est également le produit d'une réflexion partisane, que les parlementaires appartiennent à l'opposition ou à la majorité (chapitre II). En conséquence, s'ils ne peuvent être perçus comme les seuls auteurs de la consigne dont ils s'imposent le respect, les parlementaires demeurent les principaux artisans de ce qu'il convient toujours de dénommer la discipline de vote.

Chapitre I :

L'encadrement parlementaire de l'unité de vote

En dépit de son caractère représentatif, le mandat parlementaire tend, aujourd'hui, à s'exercer collectivement. Si l'élu représente la Nation et non une catégorie particulière d'électeurs, l'organisation interne des Parlements le conduit à défendre une vision collective qui peut ne pas être en adéquation avec l'intérêt général. Ce décalage est la conséquence de la structuration des assemblées délibérantes en groupes parlementaires. Ces groupes sont un fait commun à tous les Parlements, les parlementaires choisissant de se regrouper par origine géographique ou, plus certainement, par affinité politique. Ils constituent alors une structure chargée de faire triompher leur idéal politique, le groupe apparaissant comme une assemblée délibérante, composée de parlementaires qui se concertent avant d'adopter une décision ou une tactique politique, qu'ils respecteront et mettront en œuvre dans le cadre de leur fonction législative. Afin d'assurer l'efficacité de cette concertation, le groupe se dote d'un organe exécutif, le bureau, chargé de préparer puis d'exécuter les décisions que le groupe aura adoptées. Le bureau ne peut toutefois pas se résumer à cette tâche exécutive ; il est également un organe d'impulsion politique. Il dispose, en effet, d'une autorité sur le groupe, qui lui permet, sans que les élus s'en aperçoivent toujours, d'imposer ses choix. Le bureau du groupe parlementaire apparaît ainsi comme l'organe central de la discipline de vote. Il lui appartient de diriger le groupe et ses structures de réflexion, et de centraliser les initiatives, en ne cautionnant que celles qui sont susceptibles de correspondre au programme politique du groupe, de fédérer les parlementaires qui manifesteront alors, au moment des votes, leur cohésion politique. Actions qui lui permettent d'obtenir, discrètement et de manière progressive, le respect de la discipline de vote (Section 1).

Malgré cette délimitation graduelle de leur action, les parlementaires refusent de reconnaître l'existence d'une discipline de vote, l'unité que démontre l'étude des scrutins publics, n'étant, à leurs yeux, que la résultante de la cohésion des membres du groupe. S'ils admettent que le cadre dans lequel ils exercent leur activité parlementaire limite leur liberté, les élus refusent le terme de discipline de vote, lui préférant celui d'autodiscipline, les membres du groupe se rangeant librement à la directive de vote qu'ils ont eux-mêmes élaborée au cours des différentes réunions qui animent le groupe (Section 2).

Section 1 :

Une autonomie encadrée : le rôle du bureau

Les groupes parlementaires se présentent sous la forme, apparemment démocratique, d'une assemblée délibérante dont les travaux et délibérations sont préparés par un comité, majoritairement composé d'élus, également chargé d'exécuter les décisions prises. Toutefois, le bureau du groupe ne peut pas simplement être considéré comme l'exécutant des volontés exprimées par les parlementaires lors de la réunion hebdomadaire. Sa composition (§1), autant que les missions exercées (§2) en font avant tout un organe directeur, qui participe activement à l'élaboration des consignes de vote avant de s'assurer de leur respect par les élus. L'autonomie dont les parlementaires affirment bénéficier n'est donc pas absolue, elle est, dès leur adhésion volontaire au groupe, encadrée par les différentes instances de la collectivité, dont le bureau.

§1 : La composition du bureau, fruit d'un calcul minutieux

Les statuts des groupes règlent la composition du bureau. Malgré la diversité, due à l'importance numérique du groupe ou à sa situation sur l'échiquier parlementaire, une composition type peut être dégagée. Première constante : la présence d'un président (A), garant de la cohésion politique du groupe et chargé de réaliser, en son nom, les actes quotidiens de la vie parlementaire. Le bureau comprend également des vice-présidents, plus ou moins nombreux et spécialisés, des responsables de commissions, mais également des membres de droit, chaque groupe développant ici ses particularités (B). Tous jouent un rôle dans le processus de la discipline de vote, élaborant la directive qui sera validée par le groupe ou s'assurant de son respect. Tous sont donc choisis en raison de leur capacité à fédérer les parlementaires autour d'une consigne de vote, puis à obtenir le respect, en séance ou en commission, de la discipline de vote.

A) Le président du groupe

Si le principe de l'élection du président, qui sera appelé à agir au nom du groupe et se devra de faire respecter les décisions prises dans son enceinte, y compris celles afférentes à la discipline de vote, est rapidement affirmé par tous les groupes, il s'avère souvent n'être qu'une fiction (1). Illusion qui ne remet toutefois pas en doute la légitimité du président, comme en atteste sa stabilité (2).

1) L'élection du président source indirecte de légitimité

Les statuts des groupes parlementaires, quelle que soit l'époque ou la place du groupe sur l'échiquier politique, imposent la désignation du président du groupe, qui sera chargé d'agir en son nom, par l'élection (a). Toutefois, s'agissant du groupe majoritaire, cette désignation démocratique semble n'être qu'une apparence du fait de l'existence de candidature officielle (b).

a) L'élection, un principe statutaire

Les groupes parlementaires ont adopté un mode de fonctionnement démocratique, proche de celui des assemblées délibératives, encadrées par un organe exécutif élu par elles.

Actuellement, l'article 11 des statuts du groupe UMP de l'Assemblée Nationale prévoit l'élection du président du groupe au scrutin uninominal personnel et secret : *« le Président, le Premier Vice-président et le Deuxième Vice-président du Groupe sont élus au scrutin uninominal, personnel et secret, à la majorité absolue des membres inscrits, pour la durée de la législature. Au deuxième tour, la majorité relative est suffisante »*[145].

Ces élections sont aujourd'hui ouvertes aux membres à part entière du groupe[146], mais également aux apparentés[147]. Toutefois, les statuts semblent leur refuser l'éligibilité,

[145] Article 11 des statuts du groupe UMP, qui précise également : *« la présence ou la représentation de la majorité absolue des députés composant le Groupe est nécessaire pour la validité de l'élection du Président »*.

[146] Peu important qu'ils soient, ou non, membres à part entière du parti. Ainsi, J. LEONETTI, membre à part entière du groupe UMP, a été élu, au début de la treizième législature (2007-2012) et est demeuré, jusqu'à son entrée au Gouvernement, en juin 2011, premier vice-président du groupe, alors qu'il appartient au Parti Radical Valoisien.

l'article 10 des statuts du groupe UMP réservant cette qualité aux *« seuls membres du groupe à jour de cotisation »*. Certes, il est ici difficile d'affirmer que cette formulation emporte l'inéligibilité des apparentés, toutefois, l'interprétation conjointe des articles 10 et 12 des statuts permet d'analyser l'omission de l'article 10 en une exclusion, l'article 12 visant expressément[148] les *« membres du groupe et apparentés »*. Cette analyse est confortée par les anciennes dispositions qui excluaient explicitement les apparentés des postes de direction. Ainsi, les statuts du groupe UNR-UDT de l'Assemblée Nationale du 4 décembre 1962, disposaient : *« le groupe est dirigé par un Président, assisté de cinq vice-présidents et d'un bureau politique de seize membres. Les députés apparentés au groupe ne peuvent occuper aucune de ces fonctions »*[149].

Les statuts du groupe UMP du Sénat semblent également laisser la place à l'interprétation. Ils affirment : *« le groupe comprend des membres à part entière, des membres apparentés et des membres rattachés administrativement »*[150]. Ils utilisent ensuite une périphrase qui ne permet pas de conclure avec certitude à la possibilité pour les sénateurs rattachés ou apparentés de participer aux élections, ni d'y être éligibles. Les statuts évoquent, en effet, *« les membres du groupe »*[151] ou *« les membres inscrits »*[152]. La précision apportée à l'article 12 permet, toutefois, de douter de leur droit à participer à ces désignations, puisque les statuts les mentionnent ici expressément, ce qui permet d'affirmer que les périphrases précédentes ne les concernaient pas : *« les modifications du présent règlement intérieur, sur proposition de président, du bureau ou d'au moins un tiers des membres du groupe, doivent être approuvées par le Groupe, convoqué par le président, statuant à la majorité absolue des membres, apparentés ou rattachés, présents ou représentés »*[153]. Les statuts établissent ici une distinction éclairante entre les membres, qui sont habituellement seuls visés et les apparentés ou rattachés qui ne sont consultés qu'en cas de modification des statuts.

Les règlements intérieurs des groupes socialistes sont moins formalistes. Celui du groupe SRC se limite à affirmer, à l'article 8, que le bureau, et donc le président du groupe, sont

---

[147] Il s'agit ici des parlementaires qui ont choisi de ne pas adhérer pleinement au groupe parlementaire UMP, peu important leur appartenance, en dehors des assemblées au parti UMP.

[148] Les membres du Groupe et apparentés s'engagent à respecter les dispositions des présents statuts.
En cas de manquement d'un membre du Groupe ou apparenté aux dispositions des présents statuts ou en cas de faute grave, le Président convoque l'intéressé et entend ses observations. Il peut le déférer devant le Bureau.

[149] Article 3 alinéas 1 et 2, statuts fournis par J. CHARLOT, *L'Union pour la Nouvelle République, étude du pouvoir au sein d'un parti politique*, Paris, FNSP, Armand Colin, 1967, 361 p.

[150] Article 1 alinéa 2 des statuts du groupe UMP du Sénat.

[151] Article 2 alinéa 2 des statuts du groupe UMP du Sénat.

[152] Article 10 a) des statuts du groupe UMP du Sénat.

[153] Article 12 des statuts du groupe UMP du Sénat.

élus[154]. L'article 6 précise que le vote a lieu, par principe, à main levée et ne mentionne pas la possibilité d'un vote secret s'agissant de la désignation de personnes : *« le groupe vote à mains levées, sauf si le dixième des membres présents demande un vote par appel nominal »*[155]. Le président bénéficie, comme ses vice-présidents, d'un statut privilégié puisqu'alors que les membres du bureau sont réélus chaque année, les instances dirigeantes sont simplement confirmées à chaque session[156]. Le règlement intérieur du groupe SRC n'évoque le cas des apparentés que dans ses dispositions finales[157], il établit une distinction entre les apparentés *politiques* qui participent aux scrutins qui se déroulent lors des réunions de groupe et les apparentés *administratifs* qui conservent une certaine autonomie. Cette seconde catégorie ne semble pouvoir prétendre à participer aux élections des membres de bureau, ni y être éligible[158] ; en revanche, le doute est permis s'agissant de la première catégorie, les apparentés *politiques* étant, selon l'article 22 appelés à participer aux scrutins qui se déroulent à l'intérieur du groupe, sans qu'aucune autre disposition des statuts ne prévoie la possibilité pour eux de candidater à ces élections. Les statuts du groupe socialiste du Sénat établissent une distinction entre les apparentés et les sénateurs qui choisissent de se rattacher administrativement au groupe, catégories qui recouvrent celles consacrées par les statuts du groupe SRC. Les autres dispositions évoquent ensuite les membres du groupe sans que les statuts aient précisé ce qu'il fallait entendre par là. Ainsi, s'agissant de la désignation du président du groupe, l'article 11 dispose que *« seuls les membres présents sont admis à participer aux votes au sein du groupe »*[159]. Les statuts semblent en revanche plus précis que ceux précédemment rencontrés lorsqu'ils évoquent l'élection du président du groupe. L'article 11 prévoit ainsi que *« le vote a lieu à bulletin secret (bulletins de vote, isoloirs, scrutateur »*[160]. Toutefois, ces dispositions ne valent que si plusieurs sénateurs désirent se porter candidat à la présidence. Il est alors permis de se demander si le caractère parfois imprécis des statuts, quels qu'ils soient, ne masque pas une réalité peu démocratique, les

---

[154] *« Le groupe est dirigé par un Bureau, élu chaque année au début de la session ». Fonctionnement et règlement du groupe socialiste pour la treizième législature,* documents internes du groupe SRC. Voir annexe n° 4.

[155] Si le vote par procuration est interdit s'agissant des désignations, le vote par correspondance est admis, à condition que le parlementaire absent ait participé au tour de scrutin précédent. Article 6 alinéa 3.

[156] L'article 8 du règlement intérieur du groupe affirme le principe de l'élection annuelle du bureau ; les documents internes y dérogent en prévoyant que les *« instances dirigeantes (...) sont confirmées à chaque rentrée parlementaire »*.

[157] Article 22 des statuts du groupe SRC.

[158] Certes, le PRG dispose d'une représentation au sein du bureau du groupe SRC, en la personne de G. CHARASSE. Toutefois, il semble qu'il s'agisse d'un moyen pour le PRG de faire respecter son autonomie et non d'une disposition lui permettant de participer à la direction politique du groupe SRC.

[159] Article 11 alinéa 3 des statuts du groupe socialiste du Sénat.

[160] Article 11 des statuts du groupe socialiste du Sénat.

parlementaires étant appelés non à choisir, par l'élection, celui qui sera appelé à les guider, mais à valider un choix opéré en dehors d'eux.

b) L'élection, une façade démocratique

Si, formellement, les parlementaires, quels que soient leur assemblée et leur groupe, ont toujours élu leur président, leur choix s'est souvent révélé limité, les candidatures officielles du parti ou du pouvoir exécutif ayant succédé aux candidatures uniques. J. CHARLOT décrit, en 1967, le processus de la candidature officielle : *« quand le choix est arrêté, le nom du candidat jugé le meilleur est porté à la connaissance des électeurs, députés ou membres du comité central, par personnes interposées et par les adversaires de ce candidat eux-mêmes qui protestent contre la pression dont on use ainsi »* [161].

Les débuts du groupe gaulliste sous la Cinquième République, sont marqués par une unanimité trompeuse, les deux premiers présidents, R. TRIBOULET et M. BAYROU (1958-1959), sont des candidats uniques, désignés par le comité central du parti. Leur successeur, L. TERRENOIRE, est également candidat officiel, cependant, cette fois, d'autres députés s'élèvent face au choix de l'Elysée et si L. TERRENOIRE est finalement élu, ce n'est qu'au second tour. Rapidement, les députés UNR ont affirmé leur volonté de choisir plus librement celui qui sera amené à parler en leur nom et qui apparaît déjà comme l'intermédiaire entre le groupe et le chef de l'Etat, entre le principal auteur des consignes de vote et ceux qui se doivent de les respecter. Lorsque L. TERRENOIRE entre au Gouvernement, le groupe doit se choisir un nouveau président, les élections se déroulent le 8 mars 1960. La lettre adressée, le 5 mars de la même année, par le député R. DRONNE à l'ensemble des membres du groupe, témoigne de la tension qui règne entre le groupe et le pouvoir exécutif : *« il existe un fossé entre la masse du groupe et le bureau. La plupart des députés de la base ont le sentiment décevant de n'être ni écoutés, ni utiles »*[162]. Traduction de ce sentiment quelques jours plus tard, lorsque, pour la première fois, le candidat officiel, A. VALABREGUE, est vaincu par R. SCHMITTLEIN qui restera président du groupe jusqu'en 1962. Ce camouflet n'a pas mis fin aux candidatures officielles défendues par le Premier Ministre et le président de

[161] J. CHARLOT, *L'Union pour la Nouvelle République, étude du pouvoir au sein d'un parti politique*, *op. cit.*, p. 230.
[162] Lettre retranscrite par J. CHARLOT, *idem*, p. 97.

l'Assemblée[163], ainsi, H. REY, président du groupe gaulliste entre 1963 et 1969, fut-il également candidat unique[164].

En choisissant avec soin celui qui sera appelé à présider le groupe majoritaire, le pouvoir exécutif cherche à éviter que la division du groupe ne se manifeste au grand jour. Comme le remarque A. COLLOVALD[165], l'expérience du RPF a servi de contre-exemple, l'exécutif sait maintenant qu'il doit encadrer les parlementaires s'il veut éviter qu'ils ne lui échappent. Il attache donc une grande importance à la désignation des présidents de groupe, même s'il faut, pour cela, imposer son choix aux parlementaires.

Les partis de gauche ont également connu cette pratique des candidatures officielles. Ainsi, lorsqu'en 1990 L. MERMAZ, président du groupe socialiste, est appelé au Gouvernement, le Premier ministre, M. ROCARD et le *Premier Secrétaire* du parti, L. JOSPIN, soutiennent H. EMMANUELLI. Le groupe socialiste, comme le groupe UNR en 1960, décida de s'opposer au choix officiel et porta à sa tête un fabiusien, J. AUROUX[166].

Si les présidents ne jouissent plus d'une consécration unanime, les tensions semblent s'être apaisées ; l'évolution du régime a conduit les parlementaires à accepter plus facilement le candidat qui leur est présenté au nom du Président de la République dont ils tirent leur légitimité[167]. Ce dernier, n'a pas hésité à user de cette allégeance pour choisir un proche et l'imposer aux parlementaires et au Gouvernement, tous deux parfois réticents[168].

Une telle attention portée à la personne du président de groupe témoigne de son importance au sein du Parlement et de la relation que l'exécutif où le parti entend lier avec ses

---

[163] Comme en témoigne J. CHARLOT : *« en réalité la candidature officielle est de rigueur et le Premier Ministre, quand c'était M. M. DEBRE, ou le président de l'Assemblée Nationale, M. J. CHABAN-DELMAS, ne manquent pas d'engager toute leur autorité pour faire élire le candidat officiel si les contestations sont trop vives ». Idem*, p. 229.

[164] *Handicap* qui n'a pas porté atteinte à sa légitimité puisqu'il a été reconduit à ce poste par les députés pendant six ans.

[165] A. COLLOVALD, Une politique de la fidélité. La construction du groupe UNR : 1958-1962, op. cit., p. 66.

[166] J. J. CHEVALIER, G. CARCASSONNE, O. DUHAMEL, *Histoire de la Cinquième République, 1958-2009*, 13e éd., Paris, Dalloz, 2009, p. 377.

[167] Ainsi, suite au départ de H. DE RAINCOURT pour le Gouvernement, les sénateurs UMP ont choisi de porter à la présidence de leur groupe G. LONGUET, proche du Président de la République et futur ministre de la Défense. Les députés, habitués sous la présidence de J. F. COPE, à plus d'autonomie, ont choisi un président proche du démissionnaire et refusé d'attendre le retour de Ch. ESTROSI, soutenu par l'Elysée. Cette attitude ne peut toutefois pas remettre en cause le loyalisme de la majorité du groupe UMP envers le Président de la République.

[168] Ainsi du choix de P. JOXE, imposé par le Président MITTERRAND au groupe, mais également au Premier ministre P. MAUROY. B. CHANTEBOUT, *Brève histoire politique et institutionnelle de la Cinquième République*, Paris, Armand Colin, 2004, p. 230.

parlementaires. Toutefois, cette désignation encadrée ne retire pas toute légitimité au président de groupe, en atteste sa progressive stabilité.

2) La progressive stabilité, élément du statut présidentiel

La permanence d'un même homme aux fonctions de président du groupe permet d'affirmer que la recommandation présidentielle ne peut être sa seule source de légitimité. Comme le remarque G. CARCASSONNE[169], un président ne peut durer que s'il acquiert, par son action dirigeante et la défense des volontés parlementaires, la légitimité lui assurant, malgré les critiques, sa réélection. De nombreux présidents se sont maintenus plus d'une législature, ainsi H. REY, président du groupe gaulliste de 1963 à 1969, et plus encore Cl. LABBE, qui a présidé ce même groupe pendant treize années, de 1973 à 1986, défendant les aspirations parlementaires contre les desiderata, plus ou moins justifiés, du pouvoir exécutif[170].

La stabilité est davantage remarquable au sein des groupes de gauche, ainsi, le groupe communiste à l'Assemblée Nationale n'a connu que trois présidents depuis 1958 : R. BALLANGER (1962-1981), puis A. LAJOINIE (1981-1993) et A. BOCQUET (1993-2007)[171]. La même permanence se constate à la tête du groupe socialiste : G. DEFFERRE a été président de 1962 à 1981 et l'actuel président, J. M. AYRAULT, dirige le groupe depuis 1997. Il est possible, entre 1981 et 1997, d'établir l'existence d'une parenthèse dans cette permanence, sept présidents s'étant succédés à la tête du groupe. Cet épisode nous éclaire sur la personnalité appelée à présider le groupe parlementaire ; cette relative instabilité n'est pas due à une hostilité des parlementaires, mais à la promotion du président de groupe, appelé par le Président de la République et le Premier Ministre, à des fonctions ministérielles[172]. C'est le cas de P. JOXE, président du groupe de 1981 à 1984 puis de 1986 à 1988, qui deviendra ministre de l'Intérieur du Gouvernement FABIUS. Son second mandat à la tête du groupe,

---

[169] G. CARCASSONNE, De la démocratie au Parlement, *Pouvoirs*, n° 64, p. 35-41.

[170] C'est, selon R. DRONNE, l'une des qualités essentielles d'un bon président de groupe : *« Notre président devra avoir le cran, au risque de déplaire, de faire entendre la voix du groupe et de l'opinion. »*, cité par J. CHARLOT, *L'Union pour la Nouvelle République, étude du pouvoir au sein d'un parti politique*, Paris, FNSP, Armand Colin, 1967, p. 97.

[171] Sous la treizième législature, le groupe technique de la Gauche Démocratique et Républicaine a placé à sa tête le communiste J. Cl. SANDRIER. Si le groupe avait posé le principe d'une présidence tournante tous les vingt mois, J. Cl. SANDRIER est demeuré président jusqu'au 1er septembre 2010, date à laquelle le groupe a porté le député Vert, Y. COCHET, à sa présidence.

[172] Dès 1960, R. DRONNE le regrette : *« il faut aussi que la présidence du groupe ne devienne plus automatiquement un marchepied vers une fonction ministérielle. »*. Cité par J. CHARLOT, *L'Union pour la Nouvelle République, étude du pouvoir au sein d'un parti politique*, *op. cit.*, p. 97.

apparaît d'ailleurs comme une position de repli pour un ancien ministre, fidèle du Président, que celui-ci ne peut plus récompenser, en période de cohabitation, par un poste ministériel. Ce sera également le cas pour L. FABIUS entre 1995 et 1997, et s'agissant des parlementaires gaullistes, de J. L. DEBRE qui, après avoir été ministre de l'Intérieur des Gouvernements JUPPE et avant de devenir président de l'Assemblée Nationale sous la douzième législature (2002-2007), a présidé le groupe RPR entre 1997 et 2002[173].

La présidence du groupe est donc une fonction de prestige, qui, si elle est menée à bien, permet à son titulaire d'espérer une promotion ministérielle. Elle peut également représenter une position de repli pour un cadre politique que le parti, faute de détenir le pouvoir, ne peut plus récompenser par un poste ministériel. Toutefois, si les présidents de groupe ne sont pas des novices, il est impossible de leur reconnaître le statut de leader. Seuls P. MESSMER et L. FABIUS, ont été Premiers Ministres avant de devenir présidents de groupe. Cependant, cette fonction, en France, n'implique pas un quelconque statut de leader, le chef de la majorité étant, mis à part les périodes de cohabitation, le chef de l'Etat. De même, aucun des chefs de parti n'a choisi d'assurer cette présidence[174].

Cette pérennité est aujourd'hui un élément déterminant du statut du président de groupe. L'article 11 alinéa 1 des statuts du groupe UMP à l'Assemblée précise que le président et le premier vice-président sont élus pour la durée de la législature, alors que les autres membres du bureau sont élus pour une année. De même, le président du groupe SRC et ses vice-présidents sont simplement confirmés en début de session, alors que les autres membres du bureau sont réélus.

Ce mélange de légitimité et d'efficacité est recherché par les groupes centristes, le choix de R. CHINAUD évoqué par D. LANSOY[175], illustre l'étude préalable des qualités des aspirants présidents. Le choix peut paraître étrange : en 1975, R. CHINAUD a juste quarante ans et n'est député que depuis dix-huit mois ; difficile, au vu de ces éléments, de voir en lui un possible président de groupe. C'est oublier qu'il a été, en sa qualité de secrétaire général du parti centriste, chargé du choix des candidats entre 1967 et 1973. Ce cadre RI est donc connu des députés, au moins autant qu'il les connaît. Cette expérience, autant que le soutien du parti

[173] Il est possible de citer un exemple plus récent, H. DE RAINCOURT, président du groupe UMP du Sénat du 15 janvier 2008 au 23 juin 2009, date à laquelle il entre au Gouvernement en qualité de *Ministre chargé des relations avec le Parlement*. De même, G. LONGUET, qui avait succédé à H. DE RAINCOURT a été appelé en février 2010 à siéger au Gouvernement.

[174] La récente démission de J. F. COPE, nouveau secrétaire général du parti présidentiel, semble révéler une incompatibilité entre ces deux fonctions. Incompatibilité justifiée, *a priori*, par la volonté de ne pas laisser se développer un *leadership* potentiellement dangereux pour le Président de la République.

[175] D. LANSOY, *Les groupes de la majorité et l'action de leurs présidents de 1974 à 1981*, Mémoire, sciences politiques, Paris, 1982, p. 20 et svtes.

et du président sortant, J. BROCARD, permettent à ce jeune parlementaire d'être porté à la tête du groupe par les députés RI et d'assumer cette fonction jusqu'en 1981. La même stabilité accompagne le mandat de son successeur, J. Cl. GAUDIN, qui s'est maintenu à la tête du groupe centriste jusqu'en 1989. S'ensuit une parenthèse semblable à celle rencontrée lors de l'étude du groupe socialiste : la participation du groupe au Gouvernement et la promotion ministérielle des anciens présidents entraînent une période d'instabilité[176]. Versatilité qu'il est également possible d'expliquer par l'existence de luttes internes au parti centriste et la succession de présidents appartenant aux différentes composantes de la formation. Le président devant, au même titre que l'ensemble du bureau, représenter la diversité du mouvement politique, cela se traduit, parfois, par la succession rapide de présidents appartenant aux différents courants traversant le parti politique.

A partir de ces quelques éléments, le portrait type du président de groupe peut être esquissé : en premier lieu, il s'agit d'un homme, seul le groupe communiste du Sénat confie durablement cette mission d'encadrement à des femmes[177]. Il s'agit habituellement d'un cadre du parti : *« on choisit habituellement pour conduire le groupe un parlementaire déjà bien rompu aux us et coutumes de l'Assemblée ; il se doit d'avoir de ''la bouteille'' »* [178]. Si son groupe accède à la majorité, cette expérience de management lui permettra d'être promu à un poste ministériel ou à la présidence de l'Assemblée[179]. S'agissant des groupes majoritaires, du Sénat ou de l'Assemblée Nationale, le président doit être un homme politique capable de diriger les membres du groupe sans nuire à l'autorité et à la popularité du véritable leader, Président de la République ou Premier Ministre. La personnalité de J. F. COPE, premier président du groupe UMP de l'Assemblée Nationale pour la treizième législature, peut, il est vrai, causer un certain trouble. Elu au début de la treizième législature par deux cent cinquante-six voix, contre quarante-quatre à son challenger, A. JOYANDET, grâce au soutien de Matignon et de l'Elysée, J. F. COPE s'est rapidement présenté comme un électron libre. S'il a constamment réaffirmé sa fidélité au Président de la République et la volonté du groupe de réaliser son programme électoral, il a développé la théorie de la *« coproduction législative »* qui tend à faire du Parlement une force complémentaire à celle de l'Exécutif. Il rejette le mythe du *godillot* et espère amener les députés à revaloriser leur rôle. Dans ce sens,

[176] Ch. MILLON (1989-1995), G. DE ROBIEN (1995-1997), F. BAYROU (1997-1998) et Ph. DOUSTE BLAZY (1998-2002).

[177] H. LUC a présidé le groupe communiste (sous ses différentes appellations) de 1978 à 2001, depuis cette date, le groupe est présidé par N. BORVO COHEN-SEAT.

[178] Ph. BALLAND et D. MESSAGER, *La séance est ouverte*, Paris, Balland, 1987, p. 76.

[179] J. L. DEBRE, président du groupe gaulliste de 1997 à 2002, est devenu président de l'Assemblée Nationale lorsque son groupe a reconquis la majorité. De même, B. ACCOYER, président du groupe UMP de 2002 à 2007, siège, sous la treizième législature, au perchoir de l'Assemblée Nationale.

il se pose en trublion de la majorité, n'hésitant pas à porter haut et fort la volonté des parlementaires qu'il représente[180]. Raison pour laquelle le groupe UMP a choisi en novembre 2010 de désigner Ch. JACOB à la présidence du groupe, après le départ de J. F. COPE, devenu secrétaire général de l'UMP. Proche de l'ancien président, qu'il retrouve lors des réunions du bureau du groupe et à la tribune lors des réunions plénières, le chef du parti étant un membre de droit du bureau. La réorganisation intra-majoritaire consécutive au remaniement de novembre 2010 semble n'avoir eu aucune incidence sur la gestion du groupe : quel que soit le président, l'indépendance qu'il manifeste ne doit pas leurrer, *« lorsque l'Elysée sonne la fin de la récré il rentre dans le rang »*[181].

Le rôle important que le président est appelé à jouer en matière de discipline, et plus encore de discipline de vote, explique que son choix soit l'objet de tant d'attention. Il est le garant de la cohésion, certes au sein du groupe, mais également entre le groupe et le parti ou le Gouvernement et offre à ces derniers le pouvoir d'influencer le sens des votes émis par les parlementaires. Tant d'attention ne doit pas faire oublier les autres membres du bureau, chargés de l'assister dans ses missions politiques et administratives.

B) Le bureau, une structure diversiforme

Tout comme le président, les membres du bureau sont appelés à jouer un rôle stratégique au sein du groupe, notamment dans l'élaboration, la validation, la transmission et le respect des consignes de vote. La variété des statuts, l'existence de membres de droit ou membres *ès qualité* montrent que sa composition n'est pas laissée au hasard : son rôle de direction réclame la participation de personnes impliquées dans la gestion du pouvoir, qu'il soit partisan ou gouvernemental. La diversité, autant que l'évolution propre à chaque groupe, nous contraint à les étudier séparément.

[180] A moins qu'il ne s'agisse de sa propre volonté. Les députés UMP lui ayant reproché d'avoir proposé, sans les avoir concerté au préalable, de fiscaliser les indemnités versées en cas d'accident du travail.
[181] G. CARCASSONNE, *Le Nouvel Observateur*, 06 novembre 2008.

1) Le groupe gaulliste[182]

A l'instar du président du groupe gaulliste, les membres du bureau étaient, *ab initio*, choisis, pour leur expérience et leur autorité politique, qui justifiaient de leur compétence à encadrer les parlementaires. Les règles de composition du bureau vont toutefois évoluer, si le principe de l'élection des membres est formellement affirmé (a), il convient de relativiser l'influence des représentants élus au sein du bureau, notamment du fait de la pondération effectuée par la multiplication des membres de droit, qui en raison des fonctions précédemment exercées au sein du Gouvernement ou du parti, sont réputés favorables à celui-ci (b).

a) Les membres élus

Le seul mode de désignation qui offre au bureau la légitimité nécessaire à l'adoption des décisions au nom du groupe parlementaire et dans son intérêt, semble être l'élection[183]. Les vice-présidents constituent la première catégorie de membres désignés, directement ou indirectement, par les parlementaires afin de représenter leur intérêt au sein de l'instance de direction.

- *Les vice-présidents*

Le président du groupe est assisté de vice-présidents chargés de le seconder dans l'exécution des missions que le groupe lui a confiées. Ainsi, les statuts du groupe UNR de 1962 prévoient que le président est assisté, outre le vice-président délégué, de trois vice-présidents chargés des relations avec les ministères, avec les commissions et les groupes d'études spécialisés[184] et avec la presse. Sous la treizième législature (2007-2012), le président du groupe UMP est assisté de onze vice-présidents aux fonctions plus ou moins définies. Les règles relatives au choix et aux charges des vice-présidents ont évolué au cours

[182] Nous avons choisi de qualifier les parti politique et groupes parlementaires UMP, de gaullistes, malgré le caractère complexe de la philosophie politique de cette structure, qui mêle les doctrines gaulliste, centriste et libérale. De plus, le parti gaulliste RPR a été le principal inspirateur de la fusion des forces de la droite républicaine, alors que la doctrine centriste est encore représentée à l'extérieur de cette formation.

[183] La compétence des membres de droit ou ès qualité est également une source de légitimité.

[184] De 1968 à 1978, ses fonctions étaient assurées par deux vice-présidents distincts, une évolution qui atteste de la nature empirique des statuts, qui se forgent en fonction des expériences passées.

de la Cinquième République, les parlementaires s'assurant à travers leurs représentants une plus grande emprise sur le groupe parlementaire.

Aux débuts de la Cinquième République, les membres du bureau, comme les présidents du groupe avaient pour mission principale de s'assurer de la permanence du soutien des élus à la politique du Président de la République. Aussi, leur choix était-il l'objet d'une attention remarquable, ainsi, A. COLLOVALD[185] constate que le bureau de la première législature, composé de vingt membres, ne comprend qu'un seul député novice[186]. Les dix-neuf autres membres sont d'anciens ministres[187], d'anciens parlementaires[188] ou d'anciens militants[189] dont la fidélité a déjà pu être éprouvée. Les députés vont rapidement rejeter cette organisation hiérarchique qui les éloigne des postes de décision, aussi bien au sein du bureau qu'au sein de l'Assemblée elle-même, le cumul des fonctions de vice-président et de responsable de l'Assemblée étant fréquent. Refusant la gestion oligarchique du pouvoir, ils décident, dès les journées parlementaires d'Arcachon en 1960, de modifier les statuts du groupe, ils interdisent le cumul[190] décrié, remplacent les vice-présidents par des assistants plus librement choisis par le président et, dans le même objectif de limiter l'apparition de filtres entre lui et les députés de base, adjoignent au bureau des membres élus par l'ensemble du groupe. Dès les années soixante, les parlementaires UNR semblent avoir gagné leur autonomie : ils se sont opposés au Président de la République et au parti, refusant de porter à la tête du groupe le candidat qu'ils avaient désigné, rejetant l'organisation oligarchique qui les condamnait à n'être que des *backbenchers*.

Progressivement, les règles de composition du bureau se stabilisent : dès 1961, on rétablit les vice-présidents. Le premier d'entre eux, le vice-président délégué, est l'objet de dispositions spéciales, faveur qui se justifie par ses fonctions : il est le plus proche collaborateur du président qui va lui déléguer ses fonctions administratives pour se concentrer sur ses attributions politiques. En 1961[191], les parlementaires offrent à leur président le droit de choisir son vice-président délégué au sein du bureau. En 1962, ils maintiennent le principe du

---

[185] A. COLLOVALD, Une politique de la fidélité. La construction du groupe UNR : 1958-1962, *op. cit.*, p. 66.
[186] R. SANSON.
[187] M. LEMAIRE.
[188] J. P. PALEWSKI, E. BRICOUT.
[189] M. HABIB-DELONCLE, L. NEUWIRTH, L. DELPECQUE.
[190] Cette interdiction a traversé les époques ainsi que les différents statuts. Elle est, aujourd'hui, reprise à l'article 11 alinéa 8 qui prévoit toutefois, que le groupe examine les demandes de dérogations.
[191] Journées parlementaires de Pornichet. Evolution étudiée notamment par J. Cl. MASCLET, *Le rôle du député et ses attaches institutionnelles sous la Cinquième République, op. cit.*, p. 118.

choix, tout en restreignant son champ d'application, en l'obligeant à choisir parmi les cinq vice-présidents désignés par le groupe[192].

La liberté du président de groupe est encore aujourd'hui[193] encadrée, du moins formellement : l'article 8 alinéa 1 lui offre le droit de proposer au suffrage de l'ensemble du groupe ces deux premiers vice-présidents. Si les statuts prévoient qu'ils sont élus séparément du président, aucune disposition n'envisage d'autre procédure de candidature. Le formalisme démocratique des règlements intérieurs, qui consacrent les principes de mandats et d'élections, ne peut masquer la réalité politique qui permet au président de coopter ses plus proches collaborateurs[194].

L'élection des onze vice-présidents par l'ensemble du groupe confirme l'autonomie de ce dernier quant à la composition de son bureau. Autonomie qui demeure relative dans la mesure où le bureau comprend, outre les membres élus, des membres de droit ou membres *ès qualité*. Ces nombreuses catégories rendent possible la permanence de mêmes hommes aux différents postes du bureau et entraînent un déséquilibre politique au sein de celui-ci, en instaurant la surreprésentation des soutiens au Gouvernement, facilitant le cheminement progressif vers la discipline de vote.

- *Les autres membres élus*

Dès 1960, les parlementaires exigent une représentation directe grâce à des membres qu'ils choisissent librement, sans proposition d'aucune autorité, quelle qu'elle soit.

J. CHARLOT remarque que rapidement, un équilibre se construit entre ces vingt-deux membres élus : la première moitié étant favorable au Gouvernement, la seconde se révélant favorable à l'autonomie du groupe parlementaire[195]. La force d'inertie s'annule grâce à la

---

[192] On retrouve les mêmes dispositions à l'article 5-1 des statuts du groupe RPR pour la sixième législature (1978-1981) : *« pour l'exercice de ses fonctions, le président nomme parmi les cinq vice-présidents, un vice-président délégué qu'il charge d'organiser et de diriger le groupe sur le plan administratif et financier »*. Statuts reproduits en annexe par D. LANSOY, *Les groupes de la majorité et l'action de leurs présidents de 1974 à 1981*, *op. cit.*, p. 121 et svt.

[193] L'écart important dans l'étude des statuts et de l'histoire de la composition des bureaux s'explique par l'absence d'accès aux textes. Certes, le service financier de l'Assemblée conserve une copie de ces statuts, toutefois, ceux-ci ne sont pas librement accessibles.

[194] Qui seront, comme lui, désignés pour la durée de la législature alors que les autres vice-présidents sont élus pour une année. Article 11 alinéas 1 et 2.

[195] J. CHARLOT, *L'Union pour la Nouvelle République, étude du pouvoir au sein d'un parti politique*, *op. cit.*, p. 98.

présence de membres de droit qui permettent à la tendance favorable au Gouvernement de conserver la majorité.

Aujourd'hui, les membres élus représentent 15 % de l'effectif du groupe[196], soit quarante-sept députés. Cette mention statutaire est la seule qui concerne les membres élus, les règlements internes des groupes gaullistes s'attachent davantage aux membres de droit ou membres *ès qualité*.

b) Les membres de droit et membres ès qualité

La présence au sein du bureau de parlementaires choisis pour leur expérience et leurs compétences, démontre que la mission assignée à l'organe exécutif est d'encadrer les élus afin qu'ils respectent l'unité décidée lors des réunions de groupe.

Si cet objectif est toujours aujourd'hui assigné au bureau du groupe gaulliste, la légitimité des décisions qui seront adoptées dans ce cadre est assurée par la nature représentative du bureau, les membres non élus assurant la participation de toutes les familles politiques du groupe à la prise de décision.

Dès 1958, le président de l'Assemblée Nationale et les députés ayant exercé les fonctions de Premier Ministre ont eu rang de membres de droit du bureau. Les statuts n'ont, toutefois, longtemps mentionné que les anciens Premiers Ministres, c'est la pratique qui a fait des présidents de l'Assemblée Nationale des membres de droit du bureau, aujourd'hui présents à ce titre.

Les statuts des groupes UNR, UDR et RPR arrêtent que *« les anciens Premiers Ministres siègent au bureau »*[197], sans plus de précision, il est loisible de considérer qu'ils sont membres à part entière du bureau. Les statuts actuels classent « *les députés anciens Premiers Ministres et anciens présidents de l'Assemblée Nationale, le secrétaire général du parti, un représentant du Sénat et un représentant du Parlement européen »*, dans la catégorie des membres *ès qualité*.

---

[196] Article 8 alinéa 1.

En 1962, les statuts fixent à seize le nombre de membres élus, chacun étant placé à la tête d'une des seize équipes chargées d'animer le groupe. Les statuts de 1973 et 1978 abaissent à douze le nombre de membres élus. J. Cl. MASCLET, *Le rôle du député et ses attaches institutionnelles sous la Cinquième République*, *op. cit*, p. 119.

[197] Article 3 alinéa 2 de ces statuts.

Les statuts du groupe UMP opèrent donc une distinction nouvelle entre membres de droit et membres *ès qualité,* distinction qui dépasse la simple dénomination, l'article 8 alinéa 4 prévoyant que les membres *ès qualité « assistent ès qualité aux réunions du bureau »,* le verbe « assister » emportant une certaine passivité qui laisse entendre qu'ils ne sont pas membres à part entière[198]. L'alinéa 3 de ce même article évoque les membres de droit. Appartiennent à cette catégorie : le président et les vices présidents de l'Assemblée Nationale, les présidents des commissions permanentes et délégations de l'Assemblée Nationale, les questeurs, le rapporteur Général du budget et les *whips* des commissions permanentes. Ces *whips* de commissions jouent un rôle essentiel, tant dans l'élaboration que dans la diffusion des consignes de vote et sont choisis par le bureau sur proposition du président de groupe[199]. Ils ne sont donc pas, malgré leur pouvoir de direction, élus par l'ensemble du groupe, ce qui pourrait remettre en cause leur légitimité.

Cette multitude de postes permet aux mêmes personnes de se maintenir au sein du bureau et d'affirmer peu à peu leur autorité sur le groupe. Les noms et statuts des différents membres du bureau[200], montrent que s'y déroule un véritable jeu de chaises musicales, chaque membre s'y maintenant en exerçant successivement différentes fonctions. Ainsi, dans les années 1970, il est possible de noter que J. FALALA s'est maintenu au bureau pendant quatre ans, d'abord en qualité de membre élu, entre 1973 et 1975, puis en qualité de vice-président délégué, de 1975 à 1977[201]. Si l'absence de données similaires pour les années récentes ne permet pas d'affirmer le maintien de ce monopole des fonctions dirigeantes, il est en revanche permis d'affirmer que le choix des membres du bureau vise à atteindre par des moyens novateurs, l'idéal d'unité.

A l'origine, le bureau se doit d'encadrer les députés pour éviter toute expression divergente, toute forme de division. Cet objectif étant aujourd'hui intériorisé, la composition du bureau obéit au besoin de représenter les différentes tendances politiques qui peuvent s'exprimer à l'intérieur de l'UMP, parti récent regroupant l'essentiel des formations de la droite française. Ainsi, sous la treizième législature et jusqu'à son entrée au Gouvernement en

---

[198] On verra toutefois que les votes sont rares au sein de ces instances et que la simple possibilité de prendre la parole peut permettre à chacun des membres d'emporter la conviction des autres.

[199] Article 9 h).

[200] Fournis par D. LANSOY, *Les groupes de la majorité et l'action de leurs présidents de 1974 à 1981*, Mémoire de sciences politiques, Paris, 1982, p. 128, pour les années 1973 à 1977.

[201] Une même permanence se remarque à propos des autres vice-présidents. C'est le cas de MM. AUBERT, MARIE et MAUGER, qui demeurent vice-présidents du groupe de 1973 à 1977. Même permanence pour certains membres élus comme MM. FANTON et DE GASTINES.

juin 2011, le premier vice-président du groupe, J. LEONETTI, est membre du parti radical valoisien. B. DEFLESSELLES, second vice-président entre 2007 et 2011, puis premier vice-président à la suite de l'entrée de J. LEONETTI au Gouvernement[202], exprime la tendance libérale de la majorité puisqu'il a été, avant de devenir membre du parti UMP, membre du Parti Républicain et de Démocratie Libérale. Les neuf autres vice-présidents appartiennent aux tendances gaulliste[203] et centriste[204] du parti majoritaire. En permettant à chaque nuance de s'exprimer et d'être représentée au sein de l'organe décisionnel, on maintient l'objectif de cohésion sans l'assimiler, comme auparavant, à la coercition.

Le même objectif de cohésion guide la composition de l'ensemble des groupes parlementaires.

2) Le bureau du groupe socialiste

Le groupe socialiste a, comme le groupe gaulliste, connu différentes appellations : SFIO, FGDS, socialiste et aujourd'hui SRC, afin de tenir compte du rattachement des radicaux de gauche. A chaque dénomination correspond une réalité politique et une organisation particulière du bureau (a) dont la composition permet de découvrir les missions assignées à l'exécutif du groupe (b).

a) Une composition évolutive

Sous la SFIO, le bureau est composé d'un président, de quatre vice-présidents, de trois secrétaires, dont A. CHANDERNAGOR, secrétaire législatif, et d'un trésorier. Les statuts opèrent une différence entre le bureau et la délégation exécutive composée des responsables des commissions et des membres du bureau[205]. La FGDS met un terme à cette distinction, le bureau est alors composé du président, de cinq vice-présidents, de trois secrétaires, d'un trésorier et des représentants des commissions. Assistent également aux réunions les

---

[202] Suite à cette promotion ministérielle, Ch. KERT a été élu, par le groupe UMP, second vice-président. Cet ancien membre de l'UDF a *« vocation à représenter le courant centriste »*. Ch. KERT, http://www.dailymotion.com/video/xk0f7a_vice-presidence-du-centriste-christian-kert-au-sein-du-groupe-ump_news.

[203] Y. CENSI, B. MUSELIER ou D. PERBEN.

[204] V. ROSSO-DEBORD notamment.

[205] J. Cl. MASCLET, *Le rôle du député et ses attaches institutionnelles sous la Cinquième République*, *op. cit.*, p. 129.

représentants du groupe à l'Assemblée Nationale, dix membres élus, et trois représentants de chaque famille politique formant la fédération : SFIO, CIR et radicaux, ainsi qu'un représentant des apparentés[206]. L'objectif poursuivi consiste à offrir une plus grande légitimité aux décisions prises par le bureau au nom du groupe ; légitimité qui peut, seule, assurer la cohésion du groupe.

En 1969, la FGDS fait place au groupe socialiste, la fédération n'étant plus, on supprime les trois représentants des courants politiques qui la constituaient. Hormis cette suppression, la composition du bureau est similaire : un président, trois vice-présidents, un secrétaire législatif, un trésorier, sept membres élus et les six représentants des commissions permanentes, équivalents des *whips* de commission rencontrés au sein du groupe UMP. Une différence importante doit toutefois être relevée, les *whips* socialistes sont désignés par les membres de la commission permanente, ce qui leur offre une plus grande légitimité pour déterminer, au nom de tous, les directions de vote.

Sont aujourd'hui membres du bureau, outre le président, les vices présidents[207], un trésorier et un trésorier adjoint élus chaque année directement par le groupe. Le bureau comprend également, les responsables des commissions, notion différente de celle de *whip*, bien qu'ils soient comme eux élus chaque année par les membres de la commission correspondante, ils ne sont dotés que d'une voix consultative[208]. Sont également membres *ès qualité* le *Premier Secrétaire* du parti et les députés anciens présidents de l'Assemblée Nationale. Enfin, il faut ajouter les membres du groupe élus au bureau de l'Assemblée[209] et des commissions permanentes[210].

Quelle que soit la dénomination du groupe, ces règles visent à garantir que le bureau respectera l'équilibre politique du groupe, afin que ses décisions ne puissent être contestées par une minorité.

---

[206] M. J. BALDACCI et GOMEZ DEL JUNCO G. et S., *L'expérience de la fédération de la gauche démocrate et socialiste à l'Assemblée Nationale*, Mémoire de sciences politiques, Paris, 1972, p. 158.

[207] Au nombre de trois jusqu'à ce que J. CAHUZAC devienne président de la commission des Finances et cesse d'appartenir au bureau en tant que vice-président, puisqu'il y siège en qualité de membre de droit.

[208] Une distinction formelle peu opérante dans les faits, le bureau se prononçant rarement par un vote.

[209] Ainsi, pour la session 2010-2011, M. LEBRANCHU est membre de droit du bureau en sa qualité de questeuse.

[210] Article 8, sont ainsi membres de droit du bureau des groupes parlementaires socialistes, les anciens vice-présidents de l'assemblée. C'est le cas pour la session 2010-2011 d'A. NERY, qui siège au bureau du groupe SRC en sa qualité d'ancien vice-président de l'Assemblée, comme cinq autres membres du bureau.

b) La composition du bureau, reflet des missions assignées à l'organe exécutif

Le cas de la FGDS a déjà permis d'apercevoir que la composition du bureau doit être équilibrée et représenter les forces politiques qui animent le groupe. Le choix des parlementaires qui seront appelés à siéger au bureau n'est pas uniquement fondé sur leur appartenance aux courants politiques, il est avant tout motivé par la capacité de l'élu à remplir les missions traditionnellement assignées au bureau, qui est l'organe de direction. Capacité qui, comme l'élection, légitimera l'action du dirigeant.

- *Une instance représentative*

Les statuts et documents internes reflètent la volonté de faire du bureau l'instance représentative du groupe. Ainsi, les radicaux, rattachés au groupe SRC, disposent d'une représentation propre en la personne de G. CHARASSE[211]. En dehors du cas particulier des radicaux, la composition du bureau atteste la nécessité de représenter les différents courants, qui traversent le groupe comme le parti socialiste. Y figurent des *fabiusiens*[212], des *mitterrandiens*[213], des *Strauss-Kahniens*[214] et des animateurs de nouveaux courants[215]. Cette représentation équitable confère une légitimité accrue aux décisions adoptées.

Les textes consacrent le principe du renouvellement annuel du bureau, y substituant une simple confirmation pour les *« instances dirigeantes »*[216]. Toutefois, ces dispositions ne peuvent masquer une certaine stabilité. Outre la reconduite quasi-automatique des responsables en charge d'un domaine précis, on constate un *reclassement* des anciens vice-

[211] De même, les documents internes mentionnent que les radicaux jouissent, en vertu d'un accord électoral, de la liberté de vote et de dépôt d'amendements, d'un temps de parole dans la discussion générale, de trois questions d'actualité par mois et d'une question orale sans débat pour chaque séance.

[212] Tels A. CLAEYS, en charge des questions relatives à la bioéthique, ou D. SIRUGUE, responsable du thème de l'exclusion.

[213] Tels B. DEROSIER, responsable des questions relatives à la réforme de l'Etat et à la fonction publique, ou D. MATHUS, chargé des questions relatives à la communication.

[214] Notamment M. TOURAINE, *whip* de la commission des Affaires Sociales, ou B. ROMAN, chargé des questions institutionnelles et administrateur du *think tank* « *A Gauche en Europe* ».

[215] C'est le cas d'A. MONTEBOURG, responsable des questions relatives à la justice (poste occupé pour la session 2010-2011 par G. PAU-LANGEVIN, également deuxième vice-présidente, alors qu'A. MONTEBOURG n'appartient plus au bureau) et ancien premier vice-président du groupe SRC, fondateur de *« Rénover maintenant »*, de P. BLOCHE, responsable des questions culturelles, animateur avec P. ADAM, *whip* de la commission de la Défense, du courant *« Nouvelle Voix »*, ou de A. VIDALIES, responsable des questions relatives à l'emploi, puis, pour la session 2010-2011, porte parole du groupe, animateur de différents courants successifs : *« Alternative Socialiste »*, *« Ambition Socialiste »*, et aujourd'hui de *« Pour rassembler à Gauche »*.

[216] Si cette notion n'est pas définie, il est possible d'affirmer qu'elle englobe le président, les vice-présidents et les *whips* de commission, les autres membres pouvant être *réaffectés* en cours de législature.

présidents. Ainsi, A. MONTEBOURG, premier vice-président pour la session 2008-2009 est-il devenu, au cours de la session suivante, responsable des questions relatives à la justice[217] ; fonction qui n'existait pas précédemment. Il ne faut toutefois pas hâtivement conclure à la création d'un poste de responsable dans l'unique but de satisfaire un ancien vice-président. En effet, ces créations obéissent au programme législatif du Gouvernement et aux sujets des lois que les parlementaires seront amenés à examiner. A ainsi été créée la fonction de responsable des questions bioéthiques en prévision de la révision des lois du même nom, fonction attribuée à A. CLAEYS, précédemment chargé des questions relatives à l'enseignement supérieur, charge aujourd'hui assumée par M. KARAMANLI. Cette stabilité fait du bureau un comité de cadres, il est d'ailleurs fréquent que le responsable du groupe pour un sujet donné, soit également le secrétaire national du parti responsable dans ce domaine[218], guidant les *backbenchers*[219].

- *Une instance décisionnelle*

L'énumération rapide présente à l'article 9 des statuts du groupe SRC, contraste avec la composition réelle du bureau, qui avoisine les cinquante membres. Toutefois, les réunions regroupent rarement ces cinquante personnes ; la configuration de la salle réservée à cet effet l'empêcherait, et ce, autant que l'impératif d'efficacité attaché habituellement aux organes exécutifs. Aux côtés du président, siègent les vice-présidents présents et le secrétaire général du groupe. Trois rangées de tables partent de ce bureau principal, y siègent au maximum une dizaine de personnes. Les représentants de commission ou le responsable d'un texte n'assistent aux réunions que si celui-ci est examiné à l'Assemblée Nationale ou inscrit à l'ordre du jour de la réunion qui suit immédiatement celle du bureau. Il convient, en revanche, d'ajouter aux membres habituellement présents les collaborateurs du groupe, qui assistent le secrétaire général ou le député chargé de défendre sa position.

L'étude de la composition du bureau des groupes gaulliste et socialiste atteste que celle-ci n'est pas anodine, mais reflète la condition dirigeante de l'organe exécutif. Les

[217] Il est également possible de citer la *reconversion* de P. BLOCHE, vice-président chargé de la commission prospective pour la session 2008-2009, devenu, la session suivante, responsable des questions culturelles.
[218] C'est notamment le cas de M. TOURAINE et J. J. URVOAS, chargés respectivement, au sein du parti et du groupe, des affaires sociales et de la politique pénale et des questions de sécurité.
[219] La liberté de parole des députés en réunion de groupe oblige à nuancer cette distinction, voir *infra*.

membres sont choisis en fonction de l'autorité qui leur est reconnue par l'ensemble du groupe. Cette autorité peut être fondée sur la cooptation ou sur la légitimité. C'est aujourd'hui cette dernière qui est privilégiée et permet au bureau d'encadrer la liberté de vote des parlementaires. Dès lors, le bureau se présente avant tout comme l'endroit où sont validées les consignes de votes qui seront ensuite discutées en groupe. Ce rôle est assigné à l'ensemble des bureaux des groupes parlementaires, y compris par les groupes qualifiés *d'atypiques*, au sens où ils affirment ne pas pratiquer la discipline de vote.

3) Les groupes atypiques

Il convient ici de mentionner les groupes centristes qui, habituellement, appliquent le principe de la liberté de vote et la garantissent par le rejet de tout règlement intérieur. Toutefois, ces groupes poursuivent un objectif de lisibilité politique qui les conduit à rechercher une unité de vote ; un travail préalable à la réunion du groupe est donc nécessaire. Il est effectué par le bureau réunissant le président élu par le groupe, des vice-présidents et des responsables de commissions. La faiblesse numérique de l'actuel groupe centriste de l'Assemblée Nationale soulève la problématique de l'existence d'un bureau qui comprendrait, *in fine*, autant de députés que le groupe lui-même[220].

Il est également nécessaire d'évoquer, au titre de ces groupes *atypiques*, le groupe communiste. Ce dernier est aujourd'hui doublement atypique[221]. D'une part, le groupe s'est toujours refusé à se doter de statuts propres, se référant à ceux du parti dont il est l'émanation. Il est toutefois possible d'établir que le bureau du groupe communiste est composé d'un président, de vice-présidents et de membres élus. Y figure, habituellement, le premier secrétaire du parti, candidat dans une circonscription réputée favorable aux thématiques communistes[222]. D'autre part, le groupe GDR est, aujourd'hui, un groupe technique, au sein duquel des députés qui appartiennent à des tendances politiques différentes se rassemblent, non par affinités politiques, mais parce qu'ils ne peuvent seuls atteindre le seuil fixé par les

[220] F. CECCONI, ancien secrétaire général du groupe Nouveau Centre, évoque l'ineptie d'un bureau qui, pour répondre à l'exigence de représentation de tous les courants, comprendrait au moins la moitié du groupe. Entretien avec l'auteur.

[221] J. Cl. MASCLET évoque *« une physionomie particulière »*. J. Cl. MASCLET, *Le rôle du député et ses attaches institutionnelles sous la Cinquième République*, *op. cit.*, p. 121

[222] D. TOURAINE, ancien secrétaire général du groupe GDR et précédemment du groupe communiste, évoque la *« couronne rouge »* de la région parisienne. Entretien avec l'auteur.

règlements pour prétendre à la constitution d'un groupe. Les membres de ces groupes techniques ne sont pas liés par une unité de vues politiques, mais bien par la volonté de préserver les facilités, qui leur sont offertes par les règlements des Assemblées. Il n'y a donc plus, à proprement parler, de bureau du groupe communiste, toutefois, à l'instar des députés Verts du groupe GDR, ceux de la composante communiste se rassemblent avant la réunion hebdomadaire afin de déterminer leur position sur les textes inscrits à l'ordre du jour ainsi que la teneur des questions au Gouvernement qu'ils souhaitent poser[223].

De nos jours, les membres les plus influents des groupes politiques sont choisis par les parlementaires, ce choix peut parfois être guidé par les circonstances politiques (fidélité au chef de l'Etat, représentation des courants du parti et maintien d'un équilibre entre eux), parfois être limité par les statuts (les *whips* de commissions du groupe UMP sont désignés par le bureau et non par les membres de la commission), il n'est jamais fortuit. Les parlementaires choisissent pour les diriger des hommes qui font montre d'autorité, sans pour autant verser dans l'autoritarisme grâce à leur sens du consensus. Ils n'acceptent plus d'être dirigés de façon militaire ou dogmatique vers une vérité absolue, mais cherchent à participer librement à l'élaboration des choix politiques portés par le groupe. Il convient toutefois de relativiser cette liberté convoitée, elle se heurte, en effet, aux fonctions d'encadrement attribuées au bureau.

§2 : Le bureau, organe dirigeant

Les groupes prennent la forme d'assemblées délibérantes et désignent un bureau chargé d'agir en leur nom, de préparer et d'exécuter leurs décisions (A). Il serait toutefois réducteur de cantonner le bureau à un rôle de pure exécution ; comme l'ensemble des organes exécutifs, il est également un centre d'impulsion, plus encore, de direction (B).

A) Le bureau, organe de préparation et d'exécution

La composition du bureau des groupes parlementaires a déjà laissé entrevoir le rôle attribué à celui-ci. Comme tout organe exécutif, il est chargé de préparer, puis d'exécuter les

[223] Un roulement s'opère entre les différentes formations du groupe pour permettre à chacune de poser des questions au Gouvernement et de déposer des propositions de loi.

décisions adoptées par l'assemblée délibérante (1). Rôle qui peut le conduire, en sa qualité de gardien du respect des statuts, à sanctionner les éventuels manquements à la discipline de vote (2).

1) Les tâches habituelles de tout organe exécutif

Comme tout organe exécutif, le bureau est chargé d'exécuter les décisions qui ont été adoptées par l'organe délibérant (b) et qu'il doit avoir préparées (a). Fonctions qui semblent toutefois relever davantage du président du groupe que du bureau.

a) La fixation de l'ordre du jour, compétence formelle du bureau

Les parlementaires ont choisi de se regrouper par affinités politiques et cherchent, à travers l'organisation structurée du groupe parlementaire, à rendre leur action la plus efficace possible. A cet effet, ils se soumettent au rituel de la réunion de groupe qui, habituellement, se déroule le mardi matin[224]. Compte tenu de son statut d'organe exécutif, il est légitime d'estimer que le bureau fixe l'ordre du jour de la réunion du groupe. A cette fin, il prend connaissance des documents prévisionnels fournis par les services de l'Assemblée Nationale ou du Sénat[225] et établis par la Conférence des Présidents, qui s'est déroulée quelques minutes plus tôt. L'article 10 des statuts du groupe SRC mentionne d'ailleurs : *« le bureau se réunit aussi souvent que nécessaire, à la diligence de son président et, en tout cas, après chaque fixation de l'ordre du jour par la Conférence des Présidents »*[226]. Succession qui s'explique par la nécessité, pour les députés, de se concerter et d'établir une position commune sur les textes en discussion, comme sur les textes à venir[227].

---

[224] Seul le groupe SRC se réunit deux fois par semaine, les mardis et mercredis matins à partir de 11 heures et jusqu'à épuisement de l'ordre du jour.
La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a entraîné une nécessaire révision des méthodes de travail des assemblées, obligeant les sénateurs à se réunir également le matin. Auparavant, les réunions des groupes sénatoriaux se déroulaient les mardis et/ou mercredis après-midi.

[225] Notamment le *feuillet vert*, qui fixe l'ordre d'examen des textes pour les quinze prochains jours de séance.

[226] L'article 47 du RAN ne fixe pas de jour précis de réunion, son deuxième alinéa évoque seulement son caractère éventuel et hebdomadaire : *« la Conférence est convoquée chaque semaine, s'il y a lieu, par le Président au jour et à l'heure fixés par lui »*.

[227] Certains parlementaires regrettent, toutefois, l'encombrement législatif qui retarde cet examen préalable et ne permet pas au groupe de déterminer collectivement l'orientation à donner au travail parlementaire.

Toutefois, la fixation de l'ordre du jour ne relève pas formellement du bureau, mais du président et de sa *« doublure exécutive »*[228] qu'est le secrétaire général du groupe, qui tiennent compte des textes examinés en hémicycle et en commissions, des interrogations des parlementaires et du travail effectué par le bureau. Aucun statut ne confie expressément au bureau la tâche de fixer l'ordre du jour. Certes, les statuts du groupe UMP, qui sont les plus démonstratifs, assignent au bureau la mission de procéder à *« l'étude de toutes les questions d'ordre politique, économique, social, culturel, afin d'établir les propositions qui, dans les divers domaines d'activité du Groupe, doivent être soumises à la décision de celui-ci par le président ou son représentant dûment habilité »*[229]. Mission large, qui dépasse la simple fixation de l'ordre du jour, le bureau étant responsable de l'étude approfondie des sujets à aborder. Malgré cette précision, les statuts du groupe UMP ne confient pas explicitement la fixation de l'ordre du jour au bureau, au contraire, l'article 7 permet d'affirmer que cette compétence relève du président : « *une motion signée par un tiers des membres du groupe ou apparentés est de droit inscrite à l'ordre du jour de la réunion du Groupe. Elle doit être transmise au Président du Groupe au moins deux jours francs avant la date de réunion de Groupe suivante »*. La transmission de la requête au président et non au bureau démontre la compétence du premier dans l'établissement de l'ordre du jour de la réunion plénière de l'assemblée délibérative.

Pratiquement, ces doléances sont recueillies par les collaborateurs du groupe et plus particulièrement par le secrétaire général, chargé de seconder le président en exerçant, en son nom, les missions administratives. Ce dédoublement fonctionnel permet au président de se consacrer à la dimension politique de son mandat, pendant que les questions administratives et organisationnelles sont gérées par le secrétaire général. On conçoit, en effet, difficilement que le président du groupe majoritaire ou du principal groupe d'opposition se charge personnellement de l'ensemble des sollicitations des parlementaires de son groupe.

Si le bureau ne fixe pas formellement l'ordre du jour de la réunion plénière, il est tout de même appelé à valider les choix opérés en amont par le président, ou, plus vraisemblablement, par le secrétaire général. Les discussions du bureau, qui se réunit avant la séance plénière du groupe, portent ainsi sur les initiatives parlementaires, les orientations proposées par les *whips* de commission ou par le responsable du texte et la consigne de vote qui sera présentée au groupe.

---

[228] Selon O. FAURE, secrétaire général du groupe SRC. Entretien avec l'auteur.
[229] Article 9 a) des statuts du groupe UMP.

Comme tout organe exécutif, le bureau est donc appelé, au moins de manière formelle, à fixer l'ordre du jour de la réunion plénière ; de même, il est chargé d'exécuter les décisions qui seront adoptées par les parlementaires. Cependant, cette fois encore, cette mission ne semble pas être exercée collectivement, mais relever de la compétence du président de groupe, interlocuteur reconnu par le droit parlementaire qui l'autorise à agir au nom du groupe.

b) L'exécution des décisions, tâche privilégiée du président

Les statuts n'attribuent pas expressément au président cette mission de représentation, elle relève toutefois implicitement de la compétence de l'organe placé à la tête d'une assemblée délibérante. Si les statuts sont peu diserts dans ce domaine, les règlements des assemblées font du président, en sa qualité de représentant du groupe et des parlementaires qui y sont affiliés, un interlocuteur privilégié de l'administration parlementaire.

Le règlement atteste ce rôle de représentant lorsqu'il traite des compétences de la Conférence des présidents : si un vote doit s'y dérouler, ce qui est assez rare, la conférence préférant fonctionner sur un mode consensuel, chaque président détient un nombre de voix proportionnel à l'effectif de son groupe[230]. Dans ce cas, et conformément aux décisions adoptées au cours des réunions de groupe, il revient au président d'indiquer à la Conférence les propositions de loi que le groupe souhaite voir examiner[231] et les sujets d'évaluation et de contrôle[232]. C'est également à lui que revient la tâche d'indiquer au Président de l'Assemblée l'ordre dans lequel il souhaite que les orateurs, qu'il a désignés, soient appelés, et la durée de leur intervention, qui ne peut être inférieure à cinq minutes[233]. Ce pouvoir peut permettre au président de refuser la parole aux parlementaires dissidents dont l'intervention pourrait remettre en cause la cohésion du groupe, il participe en cela à la stratégie mise en œuvre pour assurer le respect de la discipline de vote[234]. Enfin, les articles 103 et 104 du règlement de

[230] Articles 47 alinéa 3 RAN et 29 7° du RS.

[231] Article 48 alinéa 5 RAN.

[232] Article 48 alinéa 8 RAN. Confortant la mission de contrôle du Parlement, le règlement de l'Assemblée Nationale lui reconnaît également la possibilité de demander la création d'une commission d'enquête (article 31 alinéa 1) ou de s'y opposer (article 31 alinéa 3).

Le RS est moins disert et ne mentionne que la décision adoptée par la conférence des présidents, donc avec les présidents des groupes, agissant au nom de tous les élus membres

[233] Article 49 alinéa 3 RAN.

[234] L'article 49 alinéa 13 du RAN permet, toutefois, aux parlementaires qui ne partagent pas l'avis du groupe, de prendre la parole afin de manifester leur dissidence. Ce droit est reconnu à chaque parlementaire et ne passe pas par le filtre du président de groupe.

l'Assemblée Nationale lui reconnaissent la faculté de proposer[235] ou de s'opposer[236] à l'examen d'un texte selon les procédures simplifiées.

Les dispositions adoptées à l'Assemblée Nationale par la résolution du 27 mai 2009, adaptent les missions du président de groupe aux exigences nouvelles du *« temps législatif programmé »*[237]. Lui est, tout d'abord, offert la possibilité de s'opposer à son application lorsque les délais de dépôt ou de transmission n'ont pas été respectés[238]. Il lui est ensuite permis de demander à ce que ce temps programmé ne soit pas inférieur à trente heures[239]. Il peut également obtenir, dans la limite de cinquante heures et une seule fois par session, un allongement de la durée d'examen[240]. A sa demande, il peut également obtenir un crédit temps supplémentaire de dix minutes pour chaque amendement déposé hors délais par le Gouvernement ou la commission[241]. Enfin, le règlement de l'Assemblée Nationale, lui reconnaît le bénéfice d'un temps de parole propre, non décompté du temps global attribué à son groupe[242].

Les nouvelles exigences de rationalisation de la procédure parlementaire, vont également modifier l'exercice des pouvoirs qui permettent habituellement au président de groupe d'interrompre la séance.

Le nouveau règlement maintient le droit reconnu au président d'obtenir une suspension de séance afin de réunir son groupe et d'entendre sa position sur la question soulevée[243]. Ainsi, le

---

[235] Article 103 alinéa 1 RAN.

[236] Article 104 alinéa 3 RAN.

[237] *« Procédure (...) fixant des délais pour l'examen des textes en séance, afin de permettre une meilleure organisation des débats »*. Définition élaborée par le Secrétariat Général de l'Assemblée Nationale, *La réforme du règlement de l'Assemblée Nationale*, Paris, l'Assemblée Nationale, juillet 2009 p. 11.

[238] C'est le cas *« lorsque la discussion en première lecture intervient moins de six semaines après son dépôt ou moins de quatre semaines après sa transmission »*. Article 49 alinéa 11 RAN.

Les précisions temporelles sont fournies, non par le règlement de l'Assemblée Nationale, mais par le site de l'Assemblée, sur la base des décisions adoptées par la Conférence des Présidents : www.assemblee-nationale.fr.

[239] Article 49 alinéa 9 RAN.

[240] Article 49 alinéa 10 RAN.

[241] Article 55 alinéa 6 RAN, qui précise que ce crédit supplémentaire profite à tous les groupes et à tous les députés non-inscrits, dès lors qu'un président de groupe, même seul, le demande.

[242] L'article 49 alinéa 8 indique que ce crédit peut varier en fonction de la durée totale d'examen : si celle-ci est inférieure à quarante heures, le président dispose d'une heure de crédit temps propre ; si elle est supérieure à quarante heures ce crédit de parole est porté à deux heures.

[243] L'article 58 alinéa 3 précise que seul le président ou son *« délégué, dont il a préalablement notifié le nom au Président »* peuvent obtenir, de droit, une suspension de séance pour réunir le groupe.

Cette suspension de séance est également accordée de droit au Gouvernement, au président ou au rapporteur d'une commission saisie au fond. Elle est, en revanche, examinée par l'Assemblée si elle émane d'un simple député.

Une fois encore, les formulations du règlement du Sénat sont différentes. Ainsi, l'article 33 alinéa 2 se contente de reconnaître au président de séance le droit *« à tout moment, [de] suspendre ou [de] lever la séance »*. Il accède habituellement à la demande présentée par le président d'un groupe, sans qu'il s'agisse là pour lui d'une obligation. Il conserve, en effet, et comme le reconnaît la déclaration du bureau du 4 février 1986, le droit d'accorder, ou non, cette suspension.

22 octobre 2009, alors que l'Assemblée Nationale examine l'article 2 du projet de *loi de finances 2010*, article portant réforme de la taxe professionnelle et visant à la remplacer par une *cotisation complémentaire sur la valeur ajoutée des entreprises*, J. F. COPE, président du groupe UMP, obtient une suspension de séance, qui lui permet de réunir son groupe et de s'entretenir avec les députés. Quarante-cinq minutes qui lui permettent d'obtenir le soutien des députés de la majorité au projet du ministre et non à celui adopté en commission. Sur la base d'un amendement UMP, cette dernière a, en effet, prévu que la cotisation viserait toutes les entreprises enregistrant 152 000 € ou plus de chiffre d'affaires, alors que le seuil gouvernemental était de 500 000 €. Le huis clos permet aux parlementaires d'exposer franchement leurs critiques avant d'afficher une position unique en séance, il permet surtout au président de faire état des négociations qu'il a menées avec le Gouvernement et d'obtenir le soutien des députés en échange d'améliorations du texte. Dans ce cas, il semble que les députés aient accepté de revoir le seuil à la hausse en échange de la promesse d'établir un *« lien entre l'entreprise et le territoire où elle est située »*[244]. Cependant, afin d'éviter toute utilisation dilatoire de cette procédure, le nouvel article 49 en son alinéa 8 mentionne, *in fine*, que ces suspensions sont décomptées du temps de parole attribué au groupe[245].

De même, le règlement maintient la possibilité offerte au président de demander, au nom du groupe, une vérification du quorum[246], qui prend le pas sur le déroulement normal de la séance et empêche, si ce dernier n'est pas réuni, tout vote. L'utilisation de cette faculté dans le but de prolonger les délais d'examen a entraîné sa rationalisation : outre le fait que la demande n'est recevable qu'à la condition que la majorité des membres du groupe soit effectivement présente dans l'hémicycle[247], le nouveau règlement précise que l'absence de quorum entraîne *« l'annonce par le Président du report du scrutin qui ne peut avoir lieu moins de 15 minutes après »*[248], les anciennes dispositions[249] mentionnaient que la durée du

[244] J. F. COPE, *Le Figaro*, 22 octobre 2009.

[245] L'article précise, toutefois, que seule la durée sollicitée et non la durée réelle de l'interruption est décomptée.

[246] Cette demande, si elle est présentée au nom du groupe, est une stratégie qui se détermine dans l'instant, face à une assemblée qui n'est pas valablement en nombre pour délibérer. Le président ne consulte donc pas son groupe sur cette question, toutefois, il est établi que la manœuvre correspond à l'intérêt du groupe, qui a donc tacitement donné son accord au président ou à son représentant.

[247] Article 61 alinéa 3 RAN. Au sénat, seuls trois parlementaires effectivement présents peuvent demander, par écrit, une vérification du quorum (article 51 3° du RS).

[248] Article 61 alinéa 4 RAN. L'article 51 3° du RS dispose quant à lui *« lorsqu'un vote ne peut avoir lieu faute de quorum, il est reporté à l'ordre du jour du même jour de séance ou de la séance suivante et ne peut avoir lieu moins d'une heure après »*.

[249] Ancien article 61 RAN.

report ne pouvait être inférieure à une heure, une réduction du temps d'interruption qui ôte tout intérêt obstructionniste à la procédure[250].

Enfin, les règlements reconnaissent au président ou à son délégué, le droit d'obtenir que le vote se déroule au scrutin public, mesure qui peut également revêtir un intérêt dilatoire[251] puisqu'il est plus lent qu'un vote à mains levées et nécessite une annonce par le président de séance cinq minutes avant son déroulement. Il provoque alors une certaine effervescence des parlementaires appelés à regagner leur place, qu'ils assistent ou non au débat dans l'hémicycle[252].

Toutes ces actions sont accomplies au nom du groupe, la représentation s'assimile alors au commandement du groupe et confirme que la décision est le reflet de la volonté des parlementaires, qui acceptent, à travers le groupe, d'encadrer leur liberté afin de donner plus de force à leur position. Toutefois, les compétences du bureau le conduisent parfois à substituer sa décision à celle du groupe, la célérité de certaines procédures l'empêchant de consulter ce dernier. Dans ce cas, il revient au bureau, et parfois au seul président, de décider. En cela, ils agissent toujours en leur qualité de représentant, présumant la volonté du groupe, en assurant l'exécution et en étant redevable devant le groupe comme le rappelle l'article 10 des statuts du groupe SRC : *« chargé d'appliquer les décisions du groupe, il [le bureau] peut, en cas d'urgence, prendre lui-même toute décision, à charge d'en rendre compte à la prochaine réunion du groupe »* [253].

La discipline de vote revêt une dimension collective, tant au moment de la fixation des consignes par le bureau puis par le groupe, qu'au moment de leur application, les membres du bureau, étant, tous à leur niveau, garants du respect de la discipline de vote.

---

[250] *« Le temps fut l'obsession commune de la majorité (pour le contrôler) et de l'opposition (pour en disposer), la première échenillant toutes les procédures qui en consument : fusion de la question préalable et de l'exception d'irrecevabilité, réduction de deux à cinq minutes des rappels au règlement et des interventions sur les articles et les amendements, réduction de une heure à quinze minutes du délai pour le vote après constatation du quorum, limitation à un seul orateur pour répondre au Gouvernement et à la commission lorsque leur avis est identique »*. P. AVRIL, Un nouveau droit parlementaire, *RDP*, 2010, p. 124.

[251] Dans le cadre du temps législatif programmé, le nouvel article 55 alinéa 5 introduit une exception à cette attribution libérale du scrutin public : *« le président d'un groupe dont le temps de parole est épuisé ne peut plus demander un scrutin public, excepté sur l'ensemble d'un texte. »*.

[252] L'intérêt d'un tel scrutin public est également tactique dans la mesure où il permet aux présents, munis d'un pouvoir dûment vérifié, de voter pour les absents.

[253] Les statuts du groupe UMP ne mentionnent pas l'obligation de déférer au groupe les décisions prises par le bureau en son nom : *« le bureau (…) prend des décisions chaque fois qu'il est matériellement impossible de convoquer le groupe à cet effet »*, article 9 e).

2) Le bureau, organe d'instruction et de sanction

Les statuts font du bureau l'organe chargé de veiller à leur respect, dans ce but, ils peuvent choisir de ne lui attribuer qu'une mission d'alerte et d'instruction (b) ou de lui confier également le soin de prononcer les sanctions (a). Les textes assez vagues, emploient les termes de *manquement*[254], ou d'*indiscipline*[255], et montrent que les dispositions ne visent pas uniquement la violation des consignes de vote, mais entendent sanctionner tout comportement qui s'éloignerait des règles de vie commune élaborées par le groupe.

a) Une procédure maitrisée par le bureau, le cas des groupes gaullistes

Les statuts du groupe UMP chargent le bureau d'instruire et de sanctionner les cas d'indiscipline. L'article 12 des statuts fixe la procédure d'instruction : il appartient au président de convoquer tout parlementaire, membre du groupe ou apparenté, qui s'est rendu coupable d'une « *faute grave* »[256] ou d'un « *manquement* »[257] aux dispositions statutaires et d'entendre ses « *observations* »[258]. A la suite de cet entretien, le président conserve une grande latitude, dans la mesure où le texte évoque la simple possibilité de déférer le contrevenant devant le bureau[259]. Un premier acte procédural qui peut apparaître très informel et participe à expliquer le nombre peu important de sanctions prononcées contre les parlementaires irrespectueux.

Si le président décide de renvoyer le parlementaire devant le bureau, celui-ci peut, après avoir entendu l'intéressé, prononcer la sanction. L'article 12 alinéa 4 fixe l'échelle des sanctions que le bureau peut prononcer[260] : il peut s'agir d'un simple rappel à l'ordre, d'une privation de délégation de mandat, qui interdit au parlementaire de parler au nom du parti. Les sanctions les plus lourdes, exclusion temporaire ou définitive, peuvent être frappées d'appel dans les

---

[254] Article 12 alinéa 2 des statuts du groupe UMP.

[255] Article 18 des statuts du groupe SRC.

[256] Article 12 alinéa 2 des statuts du groupe UMP : « *en cas de manquement d'un membre du Groupe ou apparenté aux dispositions des présents statuts ou en cas de faute grave, le Président convoque l'intéressé et entend ses observations* ».

[257] *Ibid.*

[258] *Ibid.*

[259] Article 12 alinéa 3 des statuts du groupe UMP : « *il peut le déférer devant le Bureau* ».

[260] « *Le Bureau, après avoir entendu l'intéressé, peut prononcer les décisions suivantes : rappel à l'ordre, privation d'une délégation de mandat, exclusion temporaire ou définitive* ».

huit jours. L'alinéa 5 de ce même article confie alors à tout le groupe la charge d'examiner les faits et de confirmer ou non la sanction[261].

Les exemples de députés gaullistes sanctionnés pour leur manquement aux statuts et à l'unité sont rares. J. CHARLOT évoque le cas de R. DRONNE et montre l'application concrète et progressive des sanctions d'un comportement dissident. Le 2 mars 1961, le président du groupe, notifie à ce parlementaire un rappel à l'ordre après qu'en décembre 1960, il ait critiqué publiquement la politique algérienne. Le président du groupe, R. TRIBOULET, lui demande alors, au nom de l'amitié qui unit les membres du groupe, de mesurer sa critique, et évoque la possibilité d'une sanction plus grave. Sanction prononcée en novembre 1961, après que R. DRONNE ait, notamment, voté contre le budget de l'Algérie. R. SCHMITTLEIN, président du groupe UNR, est chargé de notifier l'exclusion de ce *« compagnon de la première heure »*[262].

Plusieurs facteurs expliquent que peu de parlementaires aient, depuis, été sanctionnés en raison de leur vote. Ils tiennent, d'une part, au contexte particulier de cette exclusion : en 1961, le régime doit encore se consolider et le pouvoir exécutif réclame un soutien inconditionnel à la politique menée. La multiplication des manifestations d'indiscipline autant que les données chronologiques expliquent pour partie la sanction. D'autre part, il ne faut pas éluder le sujet pour lequel R. DRONNE se désolidarise du groupe et de l'exécutif : la question algérienne, source de divisions du mouvement gaulliste, pousse les dirigeants à n'accepter aucune critique, susceptible, à plus ou moins brève échéance, de remettre en cause les décisions adoptées par le chef de l'Etat.

Les rapports entre le groupe et les parlementaires, aujourd'hui plus consensuels, expliquent l'absence de sanctions frontales des éventuels indisciplinés[263]. La raison principale de cette absence réside dans la volonté de ne pas mettre en valeur le comportement dissident, de ne pas transformer son auteur en victime ou en héros, d'éviter une mise en avant qui conduirait inévitablement les observateurs à constater l'impossibilité pour le groupe de faire respecter ses consignes, et à travers elle, sa faiblesse intrinsèque, son autorité ne reposant que sur l'acceptation de celle-ci par les parlementaires.

---

[261] « *L'exclusion temporaire ou définitive peut être frappée d'appel dans un délai de huit jours. Le Groupe statue sur cet appel en assemblée générale* ». Article 12 alinéa 5 des statuts du groupe UMP.

[262] Lettre de R. SCHMITTLEIN à R. DRONNE, J. CHARLOT, *L'Union pour la Nouvelle République, étude du pouvoir au sein d'un parti politique, op. cit.*, p. 148-149.

[263] Ce qui n'exclut pas d'éventuelles sanctions officieuses, voir *infra*.

b) De l'instruction au jugement, les compétences élargies du bureau des groupes socialistes

L'article 18 des statuts du groupe SRC confère au bureau le soin de déférer au parti les cas d'indiscipline : « *le bureau défère les cas d'indiscipline au Parti Socialiste* ». Le bureau mène une phase d'instruction, le parti étant compétent pour prononcer les sanctions. Ainsi, l'article 11-11 des statuts du Parti Socialiste, relatif au *contrôle des actes parlementaires*, dispose : *« les élus qui commettent des infractions à la discipline sont rappelés au respect des décisions du Parti, par le Conseil national. Celui-ci peut, le cas échéant, prononcer une des sanctions prévues aux articles 11-5 et 11-6. Dans ce cas, il ne le fait qu'au terme d'une procédure s'étendant sur deux sessions consécutives. Au cours de la première session, le Conseil national entend le (la) ou les intéressés, leur fédération, et le (la) Président(e) de leur groupe au Parlement. La décision est arrêtée au cours de la session suivante. Une procédure accélérée peut être suivie en cas d'urgence. Elle doit faire l'objet d'un vote spécial et préalable du Conseil national. Les décisions du Conseil national sont immédiatement exécutoires. Cependant, il peut en être fait appel devant le Congrès national. Cet appel n'est pas suspensif* ». Cette procédure a été suivie afin de sanctionner sept députés et deux sénateurs socialistes qui ont, le 16 janvier 1991, rompu l'unité de vote et refusé leur confiance au Gouvernement ROCARD[264]. Le verbe déférer présent à l'article 18 des statuts du groupe SRC peut être considéré comme un impératif, auquel cas, le président a l'obligation de déférer tout indiscipliné aux instances du parti afin qu'elles puissent sanctionner le manquement. Mais il peut également s'agir d'un indicatif présent, auquel cas le bureau retrouverait une marge de manœuvre. L'absence de délai et l'autonomie de plus en plus grande du groupe à l'égard du parti permet d'opter pour cette seconde solution. Conclusion confortée par les témoignages[265] évoquant une procédure parallèle à celle décrite par les statuts et dans laquelle le bureau n'apparaît pas seulement comme un organe d'instruction, mais comme l'organe de jugement. Le 28 juin 2000, six députés[266] ont choisi de voter, en dernière lecture, contre le projet de *loi relatif à la chasse* qui, selon eux, remettait en cause le *« droit de la chasse »* [267].

[264] Ces neuf dissidents ont été suspendus de délégation, voir *infra*.

[265] Notamment celui de l'assistant parlementaire de J. P. DUPRE ; il semble, toutefois, que ses souvenirs ne correspondent pas à la procédure disciplinaire suivie. Demeure la volonté de ne pas dramatiser la sanction et donc une relative discrétion qui explique ces divergences.

[266] Parmi eux, trois députés de l'Aude : J. BASCOU, J. Cl. PEREZ et J. P. DUPRE, dont l'assistant parlementaire nous a confirmé la sanction et la procédure que celle-ci avait suivie. S'ajoutent à ces trois députés P. BRANA, F. DELUGA et B. MADRELLE.

[267] Entretien avec l'assistant parlementaire de J. P. DUPRE.

Cette position leur a valu un blâme prononcé, non par le parti comme les statuts du groupe le prévoyaient, mais par le bureau. Les trois dissidents ont subi une peine infamante, le blâme pouvant se définir comme *« la réprobation officielle de l'attitude d'une personne soumise à un statut disciplinaire »*[268], situé au deuxième échelon de la pyramide disciplinaire[269], après l'avertissement et avant la privation de délégation ou l'exclusion[270].

Qu'elles soient instruites ou prononcées par le bureau ou le parti, les sanctions de parlementaires ayant violé la discipline de vote sont aussi rares au sein des groupes socialistes qu'au sein des groupes gaullistes ; la même volonté de ne pas mettre en avant le comportement dissident et avec lui la faiblesse du groupe explique cette parcimonie ; les sanctions plus officieuses, et par là-même plus discrètes, prennent, comme on le verra, le relais.

Les compétences reconnues par les statuts, autant que par les règlements des Assemblées, font du bureau certes, un organe d'exécution des décisions prises par le groupe, mais avant tout un organe d'encadrement qui dirige les parlementaires vers l'impératif d'efficacité qui préside à leur union.

B) Le bureau, centre d'impulsion de la stratégie politique

Si les statuts, autant que les règlements des Assemblées, reconnaissent au bureau un rôle d'exécution des décisions prises lors des réunions du groupe, celui-ci s'apparente davantage à un organe de direction et d'encadrement qui, s'agissant de la discipline de vote, mène les parlementaires vers une direction, certes balisée, mais majoritairement partagée. L'autorité morale du président, la désignation des *whips* de commission, des responsables de textes… contribuent à faire du bureau le centre d'impulsion de la stratégie politique du groupe. Dans ce but, il dispose de la maîtrise des initiatives (1) et du vote (2) des parlementaires.

---

[268] G. CORNU, *Vocabulaire juridique*, Paris, PUF, col. Quadrige, 2007, p.117.

[269] L'échelle des peines encourues par les dissidents est exposée à l'article 11-5 des statuts du Parti Socialiste : *« l'avertissement, le blâme, la suspension temporaire, l'exclusion temporaire ou définitive »*.

[270] L'article 11.6, auquel l'article 11.11 fait également référence, définit la suspension de délégation : elle *« comporte, pour l'adhérent(e) qui est frappé(e) de cette peine, l'interdiction d'être candidat(e) du Parti, de le représenter, de parler ou d'écrire en son nom ou d'occuper un poste (fonction ou délégation) à quelque degré de l'organisation que ce soit.*
Toutefois, lorsqu'il s'agit d'un(e) adhérent(e) détenant un mandat électif, la Commission (fédérale ou nationale) des conflits a la faculté de lui permettre de continuer à remplir son mandat, si elle juge qu'il est de l'intérêt du Parti qu'il en soit ainsi ».

1) La maîtrise des initiatives

Tout parlementaire souhaitant voir une de ses propositions examinée par son Assemblée, doit d'abord la soumettre à l'approbation du bureau du groupe. Il faut se garder des conclusions rapides, chaque parlementaire conserve son droit d'initiative et peut déposer sa proposition en son nom propre ; celle-ci aura toutefois un retentissement plus important si elle est soutenue par l'ensemble du groupe. La soumission de toute initiative au bureau répond à un second objectif : elle permet au bureau de maintenir l'unité politique et avec elle la cohésion du groupe. La tâche disciplinaire qui incombe au bureau dépasse la discipline de vote, elle s'étend à toute l'activité législative des membres du groupe qui consentent librement à ce que s'exerce sur leur activité l'autorité du bureau.

En atteste l'article 9 b) des statuts du groupe UMP qui énumère la liste des initiatives qui nécessitent l'examen du groupe : *« le bureau procède à l'examen des propositions de loi ou de résolution, des questions orales, des questions écrites à incidence politique et des amendements de portée politique que souhaitent déposer les membres du groupe et les apparentés »*. Les statuts du groupe SRC, moins détaillés, apparaissent plus directifs, l'article 15 évoquant non plus l'examen mais l'accord du bureau : *« les amendements en séance ou en commission ne peuvent être déposés qu'avec l'accord du bureau »*.

Malgré ces dispositions statutaires, de telles initiatives sont rarement évoquées en réunion de bureau, les collaborateurs du groupe étant chargés d'identifier les amendements qui pourraient nuire à l'unité recherchée et d'avertir, au besoin, le secrétaire général qui peut, si le litige persiste, alerter le président.

De la même manière, la réunion du bureau qui précède celle du groupe ne se penche pas sur les questions au Gouvernement qui seront proposées. Dans la plupart des groupes, les parlementaires s'adressent directement au président, ou au secrétaire général, afin de proposer la question qu'ils jugent opportune, puis le président la soumet directement au groupe, sans sélection de la part du bureau.

Il convient toutefois d'évoquer les cas exceptionnels qui tiennent aux circonstances politiques. Ainsi le 11 mars 2009, la députée C. COUTELLE, propose au bureau du groupe SRC, d'interroger le ministre de l'Immigration, E. BESSON, au sujet du *« délit de solidarité »* qui suscite la polémique après l'arrestation de citoyens fournissant une aide aux migrants réunis dans la « jungle » de Calais. Cette députée a été sensibilisée à la question par le film *Welcome*, qu'elle a visionné la veille et qui évoque ce problème. Ce court laps de temps entre

le moment où germe l'idée d'une question et la réunion du bureau explique la raison pour laquelle cette parlementaire n'a pas pu mettre en œuvre le processus habituel de la question au Gouvernement, et qu'elle en ait saisi directement le bureau peu de temps avant sa réunion[271].

Si le bureau joue rarement un rôle dans la détermination des questions qui seront posées au Gouvernement et le choix des orateurs, ces choix étant *in fine* entérinés par le président, il conserve, en revanche, la maîtrise des propositions de loi. Longtemps, ce pouvoir a relevé de l'anecdote[272], toutefois, la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, en consacrant l'ordre du jour partagé, offre à tous les groupes, y compris minoritaires, un droit à l'examen de leurs propositions[273]. Les parlementaires ont obtenu un examen, certes *a minima*, de leurs propositions, le bureau accroit sa compétence et intervient en amont pour s'assurer que le texte proposé correspond à la ligne politique du groupe, au besoin en en modifiant l'orientation.

Ainsi, le 25 mars 2009, le bureau du groupe SRC examine le contre projet économique préparé par un groupe de travail *ad hoc* constitué afin d'étudier la réforme du crédit et la suppression du crédit revolving. A. NERY, responsable du groupe, se propose d'interdire tout contrat proposant, au sein d'une enceinte commerciale, une carte de fidélité assortie d'une réserve d'argent et plus généralement d'interdire toute forme de crédits souscrits auprès d'une enseigne commerçante. Le bureau partage les préventions du député et la nécessité d'encadrer

---

[271] L'idée de la question sera ensuite débattue par le groupe, dont une partie importante hésite entre deux options : utiliser immédiatement le problème pour questionner le ministre, ou conserver l'idée et la transformer en une proposition de loi. Le président, J. M. AYRAULT parvient à un consensus : le rôle de l'opposition est de pointer les dysfonctionnements de la politique gouvernementale, elle le fera immédiatement par l'intermédiaire de la question, qui devra être orientée vers la nécessité de ne pas appliquer la loi dans sa rédaction actuelle et ainsi permettre l'annonce de la future proposition de loi du groupe.

[272] L'ordre du jour prioritaire permettait au Gouvernement de détenir la maîtrise de la totalité de l'ordre du jour parlementaire. En 1995, la Constitution a consacré la *« niche parlementaire »* qui permettait aux élus d'examiner leurs propositions.

Cette extension s'est révélée relative dans la mesure où l'ordre du jour est fixé en Conférence des présidents, institution qui reproduit la configuration politique de l'Assemblée et offre ainsi à la majorité une prépondérance dans l'ordonnancement de cette *« fenêtre parlementaire »*. Il n'a donc pas été rare de voir la majorité inscrire à l'ordre du jour de la séance mensuelle des textes d'origine gouvernementale. Tel fut, notamment, le cas de la proposition de loi instaurant le PACS.

Ainsi, X. ROQUES relève que, sur les quatre cent sept propositions de lois discutées à l'Assemblée Nationale de 1959 à 1990, trois cent vingt furent inscrites à l'ordre du jour prioritaire et seulement quatre-vingt-sept à l'ordre du jour complémentaire. De même, de 1991 à 1997 sur les quatre-vingt-douze propositions de lois adoptées définitivement, seules huit avaient été inscrites à l'ordre du jour complémentaire de l'Assemblée Nationale. X. ROQUES, Le mythe de l'ordre du jour prioritaire, *Les Petites affiches*, mai 1992, p. 32.

Les parlementaires pouvaient toujours déposer, en leur nom, ou, s'ils bénéficiaient de l'accord du bureau, au nom du groupe, des propositions de loi. Toutefois, une fois cet examen préalable terminé, la compétence du bureau était épuisée, les propositions de loi étant rarement examinées par l'Assemblée.

[273] L'article 48 de la Constitution, dans sa nouvelle rédaction, divise dorénavant, le mois en quatre semaines, deux sont toujours placées sous la maîtrise du Gouvernement, une autre est consacrée au contrôle parlementaire de l'activité gouvernementale et à l'évaluation des politiques publiques, la dernière est consacrée à l'initiative des parlementaires, mais elle subit quantité de contraintes (PLF, PLFSS, article 35…).

Cette dernière semaine fait, certes, l'objet d'une répartition entre les groupes en tenant compte de leur importance numérique, mais le texte réserve un jour de séance aux groupes d'opposition ou minoritaires, chacun disposant d'au moins trois séances par session ordinaire.

l'accès au crédit, toutefois, les membres présents avancent une approche plus pragmatique, ils proposent de conserver les crédits propres aux magasins, qui permettent aux plus modestes d'acquérir des biens de consommation courante en en étalant le paiement dans le temps et parfois sans intérêt, mais d'interdire les cartes de fidélité associées à un crédit renouvelable. L'orientation ainsi validée est présentée au groupe lors de sa réunion subséquente[274].

Cette maîtrise des initiatives se prolonge jusqu'aux votes grâce à l'établissement, au sein du bureau, de consignes qui seront ensuite répercutées auprès des parlementaires.

2) La maîtrise des votes

Chaque membre du bureau joue un rôle particulier dans l'établissement, la validation et la diffusion des consignes. Les responsables du texte élaborent les directives (a), le bureau, sous l'autorité du président et des vice-présidents valide le choix opéré (b), le responsable du texte et le *whip* de la commission le répercutent ensuite auprès des membres du groupe (c).

a) L'établissement de la consigne de vote, rôle du responsable du texte

Les documents internes du groupe SRC mentionnent qu'un responsable est désigné par les commissaires du groupe pour tout projet ou toute proposition de loi inscrite à l'ordre du jour de l'Assemblée[275]. Les statuts prévoient, d'assurer *ab initio* la cohésion politique du groupe par une concertation rapide des parlementaires et leur action concertée au sein de groupes de travail, qui réunissent hebdomadairement les membres de la commission chargée d'examiner le texte[276].

Ces structures, quel que soit le vocable utilisé : comité d'études, mission parlementaire, groupes de travail…, placées sous le patronage du responsable du texte, qui

[274] En l'absence de J. M. AYRAULT, c'est F. BROTTES, vice-président du groupe, qui préside la réunion. Devant l'indétermination des membres du groupe de travail, il propose d'acter la volonté de déposer une proposition de loi, mais d'en redéfinir le cadre, notamment par l'audition d'experts.

[275] L'article 16 des statuts du groupe socialiste du Sénat prévoit que chaque commission comprend au moins un responsable chargé d'animer le travail du groupe en commission et d'assurer la cohésion politique des *« com-soc »*.

[276] Groupes de travail qui sont habituellement ouverts aux parlementaires intéressés par la question mais qui n'appartiennent pas à la commission saisie du texte.

Ainsi, l'article 15 alinéa 2 des statuts du groupe socialiste du Sénat mentionne expressément le droit pour tout sénateur du groupe intéressé par le sujet de *« participer aux réunions de ces groupes de travail »*.

est, communément, responsable, pour le groupe, d'un domaine particulier (culture, justice, questions sociales…), se rencontrent dans tous les groupes ; elles permettent la mise au point d'une position commune discutée par l'ensemble des commissaires du groupe. Y sont ainsi entendus les *« socioprofessionnels »*[277], syndicats, représentants de diverses organisations ou associations concernées par le texte examiné. Y sont également préparés les amendements et organisée la répartition du temps de parole en séance publique. Il est d'ores et déjà possible de noter qu'idéalement, la directive de vote, établie par le responsable, est fondée sur le débat qui a pu avoir lieu au sein du groupe de travail, débat éclairé par les auditions d'experts et la fourniture de documents circonstanciés, une participation éclairée qui justifie l'acceptation de la consigne de vote. La réalité s'avère souvent décevante, au quotidien, le responsable du groupe est souvent confronté au désintérêt de ses collègues parlementaires ou, à tout le moins, à leur passivité. C'est entouré uniquement de quelques parlementaires, qu'il mène le débat et établit les directives de vote qu'il soumettra au bureau avant de les présenter au groupe et de les rappeler aux commissaires concernés lors des débats en commission, et à tous les parlementaires durant l'examen en séance publique.

Cette relative solitude permet au parlementaire responsable d'un texte de faire prévaloir sa propre vision du sujet[278] et l'orientation qu'il souhaite lui donner. Elle lui offre également la position privilégiée d'expert du groupe, voire du parti, et lui offre la certitude d'être de nouveau sollicité et placé sous les feux de l'hémicycle, une mise en avant qui peut s'avérer profitable à sa carrière politique.

Une fois la directive présentée par le responsable du texte, le président et les vices présidents discutent l'orientation proposée.

b) La validation de la consigne de vote par le président et les vice-présidents

La tâche du président ne se limite pas à la distribution des tours de parole, son autorité lui permet de trancher les éventuels litiges qui peuvent naître de l'exposé d'une directive de

[277] Documents internes du groupe SRC.

[278] Le sénateur centriste, J. J. JEGOU, confirme cette liberté du responsable du groupe : *« à partir du moment où le spécialiste du groupe a un avis très personnel, il peut effectivement influencer des collègues moins au fait de la question »*. Pour relativiser le danger que peut représenter pour le groupe, et s'il appartient la majorité pour le Gouvernement, une telle liberté, le sénateur centriste évoque le choix opéré par le président du groupe qui *« prend toutes les précautions pour que le parlementaire désigné soit d'accord avec ses engagements, vis-à-vis du Gouvernement, lorsqu'il s'agit de la majorité parlementaire »*. Réponse au questionnaire adressé aux parlementaires.

vote. Après un tour de table des différents membres du bureau présents, il tente de dégager l'option majoritaire, d'établir la position la plus consensuelle, celle qui rencontrera l'accord du bureau et, par là même, du groupe.

La fonction du président, et des vice-présidents sur lesquels il s'appuie, est une fonction de conciliation autant que d'autorité. Le dosage équilibré permet au président de gagner en légitimité et justifie que les statuts reconnaissent, dans les cas exceptionnels, au bureau et à son président la possibilité de déterminer seul la consigne de vote, sans réunion préalable du groupe. Ainsi, l'article 9 e) des statuts du groupe UMP dispose que *« le bureau (...) prend des décisions chaque fois qu'il est matériellement impossible de convoquer le groupe à cet effet »*. De même, l'article 12 des statuts du groupe SRC mentionne : *« si pendant une séance à l'Assemblée le vote du groupe doit intervenir sur une question qui n'a pas été examinée par lui, le président, ou son suppléant, provoque une suspension de séance afin que le groupe puisse se réunir. Si la suspension de séance est refusée, les décisions concernant le vote à émettre sont prises par le président, son suppléant ou, à défaut, le responsable chargé par le bureau de suivre la question »*.

Les vice-présidents n'ont pas de rôle statutaire dans la procédure de discipline de vote, toutefois, interrogés lors des réunions de bureau ou de la réunion plénière, ils orientent la réflexion et donc le vote des parlementaires. L'autorité dont ils jouissent auprès de l'ensemble du groupe leur permettant d'intervenir dans l'établissement de la consigne de vote, sans donner l'impression qu'ils y ont effectivement joué un rôle, puisqu'ils dispensent des conseils et non des directives.

Les instances dirigeantes du bureau jouent un rôle de balisage[279] et de validation de la consigne exposée par le responsable du texte, ils sont également les garants du respect des consignes, tâche assurée quotidiennement par le *whip* de commission.

c) Le respect de la consigne de vote, une tâche collective

Le droit parlementaire français a progressivement adopté la terminologie britannique de *whip*, sans que, toutefois, la correspondance entre les deux notions soit parfaite. Le *whip* anglais trouve son origine dans le vocabulaire cynégétique : le *whipper in* était l'homme

[279] Notamment en désignant, ou en permettant la désignation de responsables favorables à la position exprimée par le Gouvernement ou le parti.

chargé, grâce au fouet, de diriger les chiens[280] afin qu'ils ne s'éloignent pas de la meute. De la même manière, le *whip* parlementaire est chargé de battre le rappel des élus et, au besoin en utilisant la menace d'une sanction, de les faire voter dans le sens désigné. Le rappel est effectué au moyen du *documentary whip*, semainier distribué aux parlementaires indiquant l'importance du vote[281]. La présence de plusieurs *veilleurs*, sous l'autorité d'un *chief whip*, permet au groupe de maintenir l'unité, notamment, au moment des votes.

En France, ces tâches sont réparties entre diverses autorités, qui toutes refusent cette dimension autoritaire et répressive attachée au *whip* britannique. Selon E. BLANC, *whip* UMP de la commission des Lois, le *whip* est chargé de s'assurer que le groupe dispose toujours de la majorité au sein de la commission, notion qui peut être envisagée de manière purement numérique ou plus largement, s'étendre à la majorité politique : le *whip* doit alors s'assurer que les parlementaires présents voteront majoritairement dans le sens déterminé par le groupe et le bureau[282]. L'enjeu pour le groupe majoritaire est de conserver cette majorité et d'éviter que le texte de la commission, qui est désormais, sauf exception, le texte examiné en séance, ne s'éloigne du consensus élaboré au sein du groupe[283]. Les *whips* des groupes d'opposition ou minoritaires cherchent également à réunir une majorité de commissaires favorables à leur vision du texte ; ils profitent de l'absence de commissaires majoritaires ou s'unissent avec les autres groupes, afin de faire adopter, grâce à leurs amendements, leur vision du texte[284].

Pour réaliser son objectif, le *whip* ne peut uniquement compter sur la menace, au demeurant, cela pourrait provoquer un effet opposé à celui escompté ; les commissions étant

---

[280] *Ab initio*, le *whip* désignait d'ailleurs simplement le fouet utilisé à cet effet. Cl. et M. CHARLOT, *Glossaire des institutions politiques du Royaume-Uni*, Paris, Nathan Université, 1999, p. 119-120.

[281] Les votes les plus importants, pour lesquels la présence du député est absolument requise, sont soulignés trois fois : le *three line whip*. Les *two line whip* autorisent les députés à s'absenter s'ils constituent une paire avec un député de l'opposition, lui aussi absent lors du vote ; le *pairing* permet d'annuler l'effet de son absence. Les textes les moins importants, lors du vote desquels le parlementaire peut s'absenter sans constituer un *pairing*, mais en ayant obtenu l'accord du *whip*, sont quant à eux, soulignés d'un seul trait. *Ibid*,

[282] Entretien avec l'auteur.

[283] P. CLEMENT évoque les moyens mis à sa disposition lorsqu'il était *whip* du groupe UDF à la commission des Lois : *« En cas de vote, avec mon attaché parlementaire, nous décrochons notre téléphone et nous appelons les députés un par un, pour leur rappeler leur devoir et les prier de se joindre à nous. Au plus vite »*. P. CLEMENT, *in* Ph. BALLAND et D. MESSAGER, *La séance est ouverte*, *op. cit.*, p. 131.

[284] La même volonté dirige l'action des *whips* lors de l'examen du texte en séance. F. BROTTES, *whip* SRC de la commission des Affaires Economiques, de l'Environnement et du Territoire et responsable pour le groupe des questions environnementales, dévoile la tactique qui lui a permis de faire adopter, le 31 mars 2008, l'amendement n° 252 « CHASSAIGNE », modifiant le projet de loi relatif aux organismes génétiquement modifiés. Les groupes SRC et GDR avaient présenté deux amendements identiques, l'amendement du groupe SRC avait été rejeté, celui-ci avait en effet demandé un scrutin public et permis aux députés du groupe UMP, moins nombreux, d'utiliser leur délégation de vote et d'emporter le scrutin. Comprenant l'erreur tactique que constitue, en l'espèce, la demande de scrutin public, le groupe SRC a obtenu de son homologue du groupe GDR qu'il retire sa demande de scrutin public. Les délégations de vote des membres du groupe UMP ne pouvant jouer, le vote se déroulant à main levée, les élus de gauche, physiquement majoritaires, ont adopté leur amendement. Entretien avec l'auteur.

habituellement fréquentées par des experts des sujets étudiés, des parlementaires expérimentés qui pourraient se braquer contre des consignes trop autoritaires. Il peut, en revanche, user de conviction, essayer de convaincre le parlementaire de suivre la voie majoritaire approuvée par le groupe, il dispose pour cela de toute l'autorité du bureau qu'il représente au sein des commissions[285]. Il peut également compter sur ses qualités personnelles qui ont justifié son choix de *whip* de commission : l'expérience, l'habitude du travail parlementaire, son caractère consensuel au sens où il est accepté par l'ensemble des commissaires, mais également au sens où il est capable, sur la base du travail établi par le responsable du texte, de dégager un accord acceptable par tous les commissaires.

S'il est confronté à un parlementaire qui refuse de suivre la ligne majoritairement fixée, il en référera au président, sa situation au sommet de l'organisation pyramidale que constitue le groupe parlementaire, fait, en effet, de lui le dernier responsable du respect de la discipline de vote, aussi intervient-il fréquemment lors des réunions plénières afin de rappeler l'importance de la cohésion politique du groupe. De même, il est alerté par l'équipe administrative et par le parlementaire responsable du texte lorsqu'un parlementaire persiste dans sa volonté de contrevenir à une consigne de vote adoptée par le groupe. Il peut alors diriger une œuvre de persuasion afin de démontrer au parlementaire, par divers moyens, que son intérêt est de suivre la consigne[286].

Toute l'organisation collective, que constitue le groupe parlementaire, est tournée vers l'impératif d'efficacité qui commande l'unité des votes et des expressions. C'est la raison pour laquelle les parlementaires acceptent de limiter leur liberté, ou du moins son exercice, en s'engageant à respecter les cadres d'action fixés par les statuts. L'appartenance au groupe suppose l'acceptation initiale des statuts et de la discipline qu'ils comportent. Adhésion initiale qu'il faut compléter par une acceptation continue, qui se matérialise par la possibilité offerte aux parlementaires de modifier les statuts[287], autant que par l'acceptation de la

[285] Comme en atteste la procédure de désignation des *whips* UMP qui ne sont pas, à l'instar de leurs homologues du groupe SRC, désignés par l'ensemble des commissaires (article 9-2° des statuts), mais par le bureau sur proposition du président. Article 9 h).

[286] Voir *infra*.

[287] La procédure de révision, décrite à l'article 13 du règlement intérieur du groupe UMP, atteste cette adhésion continue, malgré son caractère tacite. La demande de révision doit soit être proposée par le président du groupe ou le bureau, soit être signée par un tiers des membres du groupe, il revient au groupe d'examiner cette motion qui est adoptée si une majorité absolue des présents, qu'ils soient membres ou apparentés, l'approuve.

Cette procédure de révision est libérale puisque la majorité requise s'appuie sur les membres présents et non sur la totalité des membres du groupe, qu'elle n'est pas réservée aux seules instances dirigeantes. Tous ces éléments permettent d'affirmer que l'article 13 pose non des conditions, mais de simples formalités.

discipline de groupe et des différentes consignes qui transitent par le bureau. Est ainsi confortée la thèse de l'autodiscipline, les règles, malgré leur caractère contraignant, sont acceptées par tous et tous se soumettent volontairement à la discipline imposée par le bureau au nom du groupe, y compris à la discipline de vote. L'autorité du bureau et son pouvoir de contrainte ne sont, toutefois, acceptés qu'à la condition qu'il agisse dans l'intérêt du groupe, ce qui explique les frondes originelles des parlementaires gaullistes contre la composition et l'organisation caporaliste du bureau, et l'acceptation, par les députés socialistes, de l'autorité militaire de P. JOXE.

De nos jours, la contrainte est fondée sur la légitimité du bureau consécutive à son élection[288]. Toutefois, aujourd'hui comme hier, le choix des membres du bureau fait l'objet d'une prévenance particulière de la part de l'organisation partisane ou du pouvoir exécutif, une attention constante qui permet d'affirmer que le choix des membres du bureau n'a jamais été anodin. Cela est particulièrement vrai s'agissant des responsables de textes et *whips* de commission qui se voient déléguer l'autorité du groupe pour qu'aboutisse l'objectif d'efficacité, et qui, au nom de tous les parlementaires affiliés, vont pouvoir exercer sur les plus réticents d'entre eux une certaine forme de coercition. Si les parlementaires avancent la thèse de l'autodiscipline, c'est qu'ils acceptent en amont d'être l'objet d'une telle œuvre de conviction, d'abandonner leur vision personnelle au profit de celle majoritairement partagée par leurs collègues. Il ne s'agit pas d'une soumission, mais d'une libre acceptation de la supériorité de l'intérêt collectif.

La condition du maintien de cette liberté est l'existence d'un véritable débat au sein du groupe, permettant à chacun d'exprimer son opinion, de tenter de rallier les autres membres du groupe à sa position, de comprendre les arguments des responsables chargés de l'étude des textes, d'entendre ceux du chef de parti ou du Gouvernement …

Les procédures de révision semblent plus complexes pour les groupes socialistes, les statuts étant élaborés non par les instances parlementaires du groupe, mais par le parti. C'est donc dans le cadre partisan que s'opère l'éventuelle révision des statuts.

[288] La légitimité du bureau provient également de sa composition représentative des courants ou mouvements qui constituent le parti politique et, avec lui, le groupe parlementaire.

Section 2 :

Une discipline librement consentie

L'unité manifestée par les parlementaires, quelle que soit leur assemblée et quel que soit leur groupe, est perçue, par les observateurs, comme le résultat d'une discipline de vote qui s'impose aux élus. Toutefois, les parlementaires estiment que cette unité est l'expression de leur engagement politique et que, s'il y a discipline, celle-ci n'est pas imposée par une autorité extérieure, mais par les élus eux-mêmes ; conscients que la division leur est préjudiciable.

Aussi, l'unité de vote peut-elle être analysée comme une discipline librement consentie, la consigne de vote étant présentée comme le résultat du débat qui s'est déroulé dans le cadre du groupe parlementaire et de ses différentes instances (§2). Le fonctionnement démocratique du groupe garantissant l'unité des votes, sans recours habituel à la coercition (§1).

§1 : L'unité, résultat du débat collectif

De prime abord, la réunion d'un groupe parlementaire apparaît comme une manifestation stérile, oscillant entre querelle et indifférence. Les participants semblent contraints d'écouter des discours rébarbatifs : nul n'hésite à consulter son téléphone portable, son journal ou sa revue de presse, les fauteuils confortables invitent à la discussion, voire à la sieste. L'architecture du lieu conforte, parfois, l'impression d'assister à un rite inutile. Ainsi, la salle MITTERRAND, attribuée aux réunions du groupe socialiste du Sénat conduit l'observateur à douter : est-ce en ce lieu que sont prises l'essentiel des décisions politiques du groupe ? Une architecture digne d'une nef abbatiale, une longue allée de sièges baignée d'une lumière immaculée… si l'ambiance impose le recueillement, la salle ne semble pas adaptée à la délibération. De la même manière, le groupe UMP a *tenu salon*, la large allée de cabriolets faisant face à l'estrade occupée par le président offrant un cadre plus propice à la discussion qu'à la décision. Au cours de la treizième législature, au premier trimestre 2009, les réunions de ces groupes se sont déroulées dans des salles aménagées de façon à les rendre plus

conformes[289] à l'objectif assigné au groupe : les sénateurs prennent place autour de tables, ils peuvent ainsi prendre des notes, ou consulter un dossier, leur disposition circulaire permet, en outre, à chaque sénateur de voir l'orateur. L'intimité des salles MEDICIS et CLEMENCEAU, attribuées respectivement aux réunions des groupes UMP et socialiste, contraste avec l'ambiance, plus tumultueuse, des groupes de l'Assemblée Nationale. Malgré le désintérêt manifesté par certains députés[290], c'est au cours de ces réunions que s'établit consensuellement la position du groupe. L'unité qui se manifeste lors des votes est donc le résultat de la concertation qui s'est déroulée en amont dans le cadre du groupe parlementaire (A) ; concertation qui s'appuie sur la libre expression des parlementaires (B).

A) Le débat éclairé, condition de l'unité

Le débat qui se déroule au cours des réunions de groupe se doit de déboucher sur une décision majoritairement acceptée par les élus. La participation de tous à la prise de décision est le gage un tel accord, toutefois, elle ne garantit pas le caractère éclairé du débat, celui-ci est assuré par l'association des parlementaires à l'élaboration de la position du groupe. Cette collaboration préalable prend la forme de groupes de travail qui existent dans chaque groupe parlementaire et permettent aux élus intéressés d'étudier le texte, de proposer des modifications, d'entendre des experts et de formuler une direction de vote (1). La participation éclairée est également garantie par la fourniture d'informations variées, transitant par des intermédiaires divers et permettant aux élus de se constituer une opinion avisée (2).

1) Le groupe de travail, lieu de formation de la consigne de vote

Il est aujourd'hui habituel que l'ensemble des textes, législatifs ou non, adoptés par l'assemblée, fasse l'objet d'un examen préalable par les structures de travail propres aux groupes parlementaires. Toutefois, certains groupes, parce qu'ils renforcent l'autorité des

[289] Leur ordonnancement ressemble davantage aux salles réservées aux réunions des commissions. Elles sont toutefois plus vastes, pour pouvoir accueillir les collaborateurs des sénateurs et éventuellement ceux des ministres.

[290] Là encore, il faut se garder des conclusions rapides, l'absence d'attention peut également s'expliquer par l'appartenance du parlementaire au groupe de travail dont l'avancement est exposé en réunion ; connaissant déjà la teneur du discours, il en profite pour s'extraire de la réunion.

spécialistes, ont pu être perçus comme un danger pour la cohésion politique et, *in fine*, pour l'unité de vote que ces groupes doivent préparer en amont (b). Aussi, ces structures sont-elles encadrées par les autorités dirigeantes et les statuts (a).

a) Une structure pérenne mais potentiellement dangereuse

Les groupes de travail peuvent revêtir différentes formes, il peut tout d'abord s'agir d'un groupe constitué spécialement pour étudier un texte particulier, ou d'un groupe permanent, compétent pour tout un pan de l'activité législative.

- *Les groupes ad hoc, spécialisés et éphémères*

Les groupes *ad hoc*, spécialement créés au sein des groupes parlementaires afin d'examiner un texte, sont composés des membres du groupe appartenant à la commission saisie au fond et, en principe, également ouverts aux autres affiliés. L'objectif assigné au groupe est, sous l'autorité d'un responsable, d'examiner le texte, de proposer des modifications, de cibler les points d'entente et ceux de désaccord, d'approfondir certains points notamment par l'audition d'experts, qui peuvent être des membres du groupe ou des représentants de groupements intéressés par le sujet examiné.

Le terme « texte » doit ici être entendu dans son sens générique, il s'agit bien entendu, en premier lieu, des textes de loi. Dans ce cas, le groupe *ad hoc* peut être constitué pour proposer ou étudier une proposition de loi, c'est ainsi que le groupe SRC a formé, autour d'A. NERY, un groupe de travail visant à produire une contre réforme économique, notamment par la réglementation du crédit[291]. Sous la treizième législature, la première *« mission »*[292] du groupe UMP s'est constituée pour réglementer, suite à un accident impliquant ces véhicules, l'utilisation des mini motos[293]. Le texte examiné sera, la plupart du temps, un projet de loi, chaque projet élaboré par un ministre fera alors l'objet d'un travail critique de la part des

[291] Voir *supra*.

[292] Terme employé par la secrétaire générale du groupe UMP de l'Assemblée Nationale, S. GIR. Entretien avec l'auteur.

[293] Le texte relatif aux *"conditions de commercialisation et d'utilisation de certains engins motorisés"*, résultat d'une proposition commune des groupes UMP et SRC, a d'ailleurs fait l'objet d'une adoption unanime par l'Assemblée le 5 février 2008 (adoption définitive le 16 mai 2008).

groupes de travail, de la majorité comme de l'opposition, qui chercheront à améliorer, avec plus ou moins de véhémence, le texte proposé.

Un tel groupe de travail *ad hoc* peut encore être constitué autour d'un rapport, ainsi, le groupe UMP de l'Assemblée Nationale a examiné, suite à sa remise au Président de la République, le 23 janvier 2008, les propositions du *rapport ATTALI*. L'objectif est de s'inspirer des pistes fournies par le rapport, pour écrire la législation future. Cet examen ne s'est pas limité à l'exégèse du rapport, il a également été assorti d'auditions de membres du comité venant expliciter les choix opérés.

Enfin, le groupe parlementaire peut décider la création d'un groupe de travail pour examiner l'application d'un texte, s'interroger sur les effets de celui-ci et établir un bilan. Si l'objectif assigné à ce type de groupe répond aux missions constitutionnellement fixées au Parlement[294], il relève, habituellement, de la compétence d'un groupe permanent.

- *Les groupes d'études permanents, entre désuétude et permanence*

A la différence des groupes *ad hoc*, les groupes d'études permanents ne sont pas constitués pour étudier un texte particulier, mais afin de se consacrer à un domaine de l'action législative. Leur compétence dépasse le seul examen législatif du texte pour s'étendre à l'évaluation. C'est ainsi qu'étaient originellement prévus les groupes d'études : le groupe SFIO de la Quatrième République, s'organisait déjà autour de dix-huit sous groupes permanents, chacun correspondant à l'une des dix-huit commissions de l'Assemblée[295]. Les groupes gaullistes ont adopté, sous la Cinquième République, une organisation similaire. Dès 1962, les statuts du groupe UNR prévoient l'existence de groupes d'études permanents correspondant « *aux sections d'activités parlementaires* »[296]. Les statuts actuels[297] ne

[294] Depuis la révision du 23 juillet 2008, s'ajoute aux attributions traditionnelles de contrôle du Gouvernement et du vote de la loi, la mission d'évaluer l'impact de celle-ci : *« le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du gouvernement. Il évalue les politiques publiques »*. Article 24 de la Constitution.

[295] Ces groupes d'études relevaient originellement, non du groupe parlementaire, mais du parti qui mêlait parlementaires et autres membres au sein de la Commission Nationale d'Etudes. Chacune des dix-huit sections maintenait le lien avec le groupe par l'intermédiaire du responsable de commission que ce dernier avait désigné. Chaque section se réunissait tous les quinze jours (tous les mois en dehors des sessions), pour mener une réflexion sur les sujets relevant de sa compétence et préparer la position du parti, défendue à l'Assemblée par les parlementaires affiliés.

Sous la FGDS, cette structure devient la Commission Nationale d'Etudes Parlementaires, elle demeure, malgré l'ajout de ce qualificatif, une subdivision du parti et non un mode d'organisation du groupe.

J. WALINE, Les groupes parlementaires en France, *op. cit.*, p. 1208-1209.

[296] Article 18 des statuts de l'UNR. Les statuts laissent au bureau le soin de fixer le nombre et les compétences de ces groupes. M. SIMMONY remarque que le groupe parlementaire est divisé en six groupes d'études ; eux-mêmes divisés en douze sous-groupes, correspondant aux six commissions législatives. M. SIMMONY,

mentionnent plus la possibilité pour les députés de la majorité de constituer de tels groupes d'études[298], M. SIMMONY apporte une explication possible à ce silence, d'une part, il remarque que les groupes *ad hoc* se sont, entre 1968 et 1978, révélés plus efficaces[299]. D'autre part, il explique la progressive désuétude des groupes permanents par le danger[300] que ceux-ci pouvaient représenter pour l'unité du groupe. La permanence permettait à leurs présidents de développer une conception personnelle des textes et de convaincre plus facilement, du fait du statut d'expert obtenu grâce à cette présidence, les autres parlementaires, parfois même contre l'opinion du Gouvernement. Il évoque le cas du groupe d'études permanent relatif aux affaires sanitaires et sociales présidé par le docteur PEYRET qui, suite aux différentes réflexions menées sur le problème de l'avortement, va déposer plusieurs propositions de loi envisageant une libéralisation de cette pratique, en contradiction avec les volontés exprimées par le pouvoir exécutif et par la majorité du groupe parlementaire[301]. Cette désuétude des groupes d'études permanents a été corrigée par l'existence de structures *ad hoc*, qui, du fait de leur plus grande efficacité et de leur dangerosité moindre, due notamment à leur nature éphémère et au fait qu'ils n'offrent pas à leur président une emprise durable sur les parlementaires, ont, malgré le silence des statuts, perduré et animent aujourd'hui encore le groupe majoritaire.

Les documents internes du groupe SRC, quant à eux, continuent de mentionner les groupes permanents, il est vrai que les dispositions relatives aux groupes *ad hoc*, plus détaillées, font de cette structure l'organisation normale du groupe parlementaire. Toutefois, les groupes permanents existent toujours et permettent aux parlementaires membres de suivre un texte de son initiative à son évaluation. C'est notamment le cas du groupe Handicap et Dépendance constitué autour de M. CARRILLON-COUVREUR[302], qui a examiné, pour le groupe socialiste, le *texte relatif à l'égalité des droits et des chances, à la participation et à la*

L'activité législative et de contrôle du groupe parlementaire de l'Union des Démocrates pour la République sous la quatrième et la cinquième législatures, mémoire, sciences politiques, Paris, 1975, p. 28.

[297] Réduits aux dispositions strictement nécessaires au règlement d'éventuels litiges et à l'affirmation de principe.

[298] Silence qui a permis à J. F. COPE de conforter sa volonté de voir le Parlement jouer le rôle de coproducteur législatif, en faisant des sous-groupes une nouveauté de la treizième législature, il veut donner à voir un parlementaire actif refusant la posture de godillot.

[299] M. SIMMONY, *Les groupes parlementaires de la majorité à l'Assemblée Nationale 1968-1978. La mise en place de ces groupes et leurs activités parlementaires*, thèse, droit public, Paris II, 1978, p. 111.

[300] M. SIMMONY, *L'activité législative et de contrôle du groupe parlementaire de l'Union des Démocrates pour la République sous la quatrième et la cinquième législature, op. cit.*, p. 28.

[301] Pour une étude complète de l'influence du groupe parlementaire sur la législation de l'avortement, voir D. LELEU, *Les groupes parlementaires et l'élaboration de la législation de l'avortement*, mémoire, sciences politiques, Paris II, 1973-1974, 129 p.

[302] Elle assigne aux groupes d'études permanents la mission de *« suivi et d'évaluation officielle »* pour le groupe parlementaire.

citoyenneté des personnes handicapées, adopté le 11 février 2005. Ce travail préalable a permis au groupe de fixer sa tactique politique, il est aujourd'hui assorti d'un travail d'évaluation. Le bilan établi par le groupe permanent, dans le cadre des nouvelles compétences d'évaluation reconnues au Parlement[303], présente une source d'information utile pour le groupe parlementaire qui pourrait être amené à se prononcer de nouveau sur ce sujet, notamment par l'intermédiaire d'une proposition de loi[304].

Cette pérennité des groupes permanents n'est pas la seule spécificité des groupes socialistes, elle réside aujourd'hui dans la Commission Prospective chargée de réfléchir à des sujets transversaux, qui relèvent de la compétence de plusieurs responsables.

Quelle que soit l'enceinte et sa stabilité, ces groupes permettent aux députés de se forger une opinion, qui leur permettra de guider leur vote et de fournir, aux collègues qui n'ont pas suivi les débats de ces structures de travail, une consigne de vote.

b) Les groupes d'études, cadre d'établissement d'une consigne consensuelle

L'utilité des groupes d'études explique leur généralisation[305], ils offrent aux parlementaires la possibilité de participer à l'œuvre législative du groupe, en examinant un sujet, et plus souvent un texte. En leur permettant, grâce à l'information multiple fournie par les spécialistes du groupe, par les experts extérieurs, et le Gouvernement si le groupe appartient à la majorité, de se forger leur propre opinion, sur le texte étudié, mais également au sujet des amendements que le groupe peut être amené à présenter, ou que lui-même à titre individuel, souhaiterait voir adopter.

Ces groupes, grâce aux participants qui constituent, même à leur insu, un panel représentatif de l'équilibre politique du groupe parlementaire et de ses différentes sensibilités,

[303] Le bilan de l'application de cette loi a d'ailleurs donné lieu à un débat à l'Assemblée Nationale le 2 juin 2009. La commission des Affaires Sociales du Sénat, a quant à elle, le 24 juin 2009, publié un rapport sur ce sujet.

[304] Si le travail effectué par cette structure n'a pas encore permis au groupe SRC de déposer une proposition de loi, il lui a, en revanche, permis d'initier, lors de la séance du 17 février 2011, un débat sur les politiques du handicap.

[305] L'absence de statuts caractérisant les groupes précédemment qualifiés *d'atypiques*, ne permet pas, *a priori*, de généraliser la subdivision de tous les groupes parlementaires en groupes de travail. Toutefois, les témoignages permettent d'affirmer que, quelle que soit leur dénomination, ces groupes de travail sont présents dans tous les groupes parlementaires.

Il demeure, toutefois, que leur faible effectif (le groupe Nouveau Centre totalise vingt-deux membres, le groupe GDR, quant à lui comprend vingt-quatre membres appartenant à des mouvances différentes, ce qui complique davantage la constitution d'un réel groupe de travail) contribue à limiter ces groupes de travail à deux ou trois députés entourés de collaborateurs du groupe.

permettent aux responsables d'élaborer une vision du texte correspondant aux aspirations de la majorité des parlementaires affiliés.

Le travail parlementaire, effectué suite à l'opposition d'une soixantaine de parlementaires du groupe UMP au projet de *loi autorisant le travail le dimanche*, fournit une illustration du rôle du groupe de travail dans l'étude d'un texte, mais également dans la recherche d'une rédaction consensuelle et de l'établissement d'une directive de vote qui sera acceptée par l'ensemble du groupe. Conscient que le texte heurtait les convictions de nombreux parlementaires de sa majorité, le Gouvernement a préféré ne pas le présenter aux députés. Le groupe a alors décidé, grâce au groupe de travail qu'il avait constitué dès novembre 2007 sur le sujet, de reprendre l'initiative en présentant une proposition de loi consensuelle, tous les parlementaires étant appelés à réfléchir sur la question et à participer à l'élaboration d'un compromis acceptable par tous. C'est dans le cadre de ce groupe de travail qu'a vu le jour la proposition de loi *réaffirmant le principe du repos dominical*, signée par quatre-vingt-quinze députés UMP, dont les principaux auteurs de la tribune : *« Touche pas à mon dimanche »* publiée en novembre 2008[306]. Le 15 juillet 2009, le texte a recueilli le soutien de deux cent soixante-et-onze des trois cent dix-sept membres du groupe UMP. Seuls dix députés UMP ont maintenu, malgré le travail de conciliation opéré dans le cadre du groupe *ad hoc*, leur opposition au texte et quinze ont choisi de s'abstenir[307]. Il semble, toutefois, que ce travail a pu convaincre certains réticents du groupe UMP de soutenir le texte. Cela semble être le cas d'A. GROSSKOST, qui avait, à la fin du mois de novembre 2008, signé, avec quarante-sept députés de la majorité[308], la tribune sus-évoquée et qui, en avril 2009, rappelait encore son opposition à *« une très mauvaise idée »*[309], qu'elle s'engageait à combattre *« vent debout »*[310] et annonçait son refus de suivre, sur ce sujet, la consigne de vote : *« les députés ne sont pas de bons petits soldats »*[311]. En revanche, ce travail préalable n'a pas permis de lever les doutes de J. P. GRAND qui a choisi de s'abstenir le 15 juillet 2009[312].

---

[306] M. LE FUR, Ph. MEUNIER et F. BAROIN, notamment, *Le Figaro*, 21 novembre 2008.

[307] Il convient d'ajouter à ces oppositions dix-sept des vingt-et-un députés qui n'ont pas pris part au scrutin, l'absence de vote du président de l'Assemblée Nationale et de trois nouveaux ministres ne pouvant être assimilée à une opposition texte.

[308] UMP et Nouveau Centre.

[309] A. GROSSKOST, *Le Point*, 27 avril 2009.

[310] *Ibid.*

[311] *Ibid.* Son vote favorable peut également s'expliquer par le fait que le texte ne s'applique pas à sa circonscription, puisqu'elle appartient à l'un des trois départements d'Alsace-Moselle, qui bénéficie, en raison des spécificités locales, d'un régime d'exception.

En revanche, le soutien manifesté au texte par M. LE FUR, Ph. MEUNIER et F. BAROIN semble n'avoir été dicté que par le travail effectué en amont dans le cadre du groupe d'études.

[312] *In fine*, vingt-trois des quarante-huit signataires de la tribune ont, malgré le travail mené en amont dans le cadre du groupe *ad hoc*, maintenu leur opposition au texte en votant contre (sur les dix opposants, huit avaient

La constitution d'un comité de travail visant à assurer, en amont, le soutien des parlementaires aux textes gouvernementaux ou aux initiatives du groupe majoritaire, a été médiatisée par le président du groupe UMP de l'Assemblée Nationale, notamment lorsqu'il a souhaité présider le groupe de travail du groupe UMP sur la burqa, parallèlement à la réflexion menée sur ce sujet par la mission d'information parlementaire présidée par A. GERIN[313].

Il convient toutefois de relativiser le fonctionnement idéal des groupes de travail décrit par les instances et les statuts parlementaires, ceux-ci sont habituellement composés des membres de la commission saisie au fond, les autres parlementaires sont, pour la plupart d'entre eux, déjà absorbés par les travaux de leurs propres commissions et les réflexions menées par les groupes de travail afférents. Les groupes de travail deviennent, *in fine*, des réunions d'experts élaborant, entre eux, la version du texte la plus aisément acceptable par l'ensemble du groupe.

L'absence de participation des parlementaires est corrigée par une information constante de ceux-ci.

2) L'information permanente, gage du débat éclairé

Les parlementaires sont amenés, dans le cadre du groupe, à valider les consignes de vote qu'ils suivront en séance. Les groupes d'études leur permettent de prendre conscience de toutes les dimensions du texte présenté. Mais tous les parlementaires ne peuvent participer à tous les groupes de travail du groupe parlementaire. Aussi, les élus confient-ils au groupe la mission de répercuter l'information obtenue dans le cadre des structures de travail et de l'approfondir si nécessaire. On constate, à ce sujet, une infériorité entre les groupes d'opposition (a) et ceux de la majorité ou associés au Gouvernement, qui peuvent seuls bénéficier de l'expertise gouvernementale (b).

a) Les moyens d'information communs à tous les groupes

La réunion de groupe est l'endroit où les parlementaires recueillent les informations qui leur seront nécessaires pour se positionner utilement sur le texte. Certes, c'est dans ce

signé la tribune), en s'abstenant (sur les quinze abstentionnistes, neuf avaient signé la tribune), ou en ne participant pas au scrutin (sur dix-sept absents, six avaient signé la tribune).

[313] Créée dans le second semestre de l'année 2009, elle a rendu son rapport le 26 janvier 2010.

cadre que sont choisis les orateurs du groupe, les questions au Gouvernement qui seront posées…, ces choix ne constituent qu'une des formes de l'information mise à la disposition des membres du groupe : on leur donne à connaître le sujet de la question et il leur revient de déterminer souverainement l'orientation de celle-ci. Est ainsi respecté le principe qui veut que chaque décision est fondée sur l'information des parlementaires. Cette information se doit d'être multiforme, la pluralité des sources assurant, en principe, l'impartialité des renseignements reçus.

Cette information provient, en premier lieu, des exposés présentés périodiquement aux élus par les responsables de textes, et retraçant l'évolution des travaux du groupe *ad hoc* ; présentation qui peut donner lieu à un débat si les parlementaires n'adhèrent pas à l'option dégagée par les spécialistes ou souhaitent mettre en avant un point qu'ils n'ont pas envisagé. L'objectif d'un tel exposé est parfois de recueillir explicitement les consignes du groupe. Ainsi, le 4 février 2009, B. DEROSIER a été entendu par le groupe SRC afin de porter à la connaissance des députés les résultats de la réflexion relative aux Agences Régionales de Santé. Cet exposé avait pour objectif d'insister sur la nécessité d'obtenir les instructions du groupe[314] afin de pouvoir déposer, en son nom, des amendements au projet de *loi hôpital, patients, santé, territoires* et ainsi permettre aux membres de la commission compétente de prendre position.

Le parlementaire responsable du texte peut également choisir d'informer en continu les parlementaires par la distribution de dossiers dans lesquels il détaille les arguments développés au sein du groupe de travail, l'avis de ses membres, et les modifications dont ils proposent la ratification aux élus. C'est ainsi qu'a procédé P. BLOCHE, responsable du texte *création et internet,* intervenant régulièrement lors des réunions du bureau et des réunions plénières du groupe SRC et distribuant une documentation exposant, outre les déclarations d'experts ou d'élus, la progression du groupe de travail et les concessions que les commissaires socialistes avaient pu obtenir de la majorité ou du Gouvernement, ou au contraire leur refus de se ranger aux idées défendues au nom du groupe. Ainsi avertis de tout le cheminement du texte, aussi bien lors des réunions des groupes de travail, qu'au sein des commissions, ou en séance, et de sa réception par les citoyens, les parlementaires sont plus à même d'adhérer ou de refuser, sciemment, la position présentée par le responsable. S'agissant de textes apparemment techniques, les parlementaires sont demandeurs d'informations et estiment qu'il revient au groupe, entendu comme la collectivité parlementaire ou, plus

[314] A tout le moins, des parlementaires présents, l'approche du déjeuner, autant que la technicité des débats ayant progressivement dépeuplé la salle de réunion.

largement, comme l'organisation administrative, de fournir, outre l'information de base, les argumentaires nécessaires à la défense de la position validée par le groupe et les données statistiques indispensables pour contrer les adversaires. Ainsi, s'agissant du texte *création et internet*, M. LEBRANCHU, députée socialiste, a explicitement demandé au président de fournir plus de renseignements aux députés, afin qu'ils puissent relayer ces informations dans leur circonscription et expliquer au mieux la position du groupe. A défaut, le parlementaire peut s'appuyer sur les informations fournies par les documents produits par les groupes d'études des assemblées, qui peuvent parfois se révéler incomplètes, ou celles partielles, voire partiales, transmises par les lobbies.

L'information provient ensuite d'auditions[315] qui peuvent être organisées devant le groupe. Les documents internes du groupe SRC évoquent les *« socioprofessionnels »*, il s'agit bien entendu des représentants d'organisations syndicales, mais également de toute organisation ou association dont l'intérêt est visé par le texte étudié. Ces auditions permettent aux parlementaires de collecter des renseignements divers et protègent les élus de l'emprise d'une information univoque, qui biaiserait leur jugement.

Enfin, l'audition du principal responsable du parti peut être utile à l'information des parlementaires. Les statuts lui reconnaissent une place importante au sein du bureau. Sa parole, qui permet de dévoiler l'attitude du parti sur la question examinée, est attendue par les parlementaires. En effet, ils sont nombreux à estimer devoir leur élection, en premier lieu à leur étiquette partisane et entendent remplir leur mandat en se conformant aux conceptions ainsi exprimées[316].

Si malgré toutes ces informations, le parlementaire ne parvient toujours pas à fonder sa propre opinion, il peut s'adresser aux collaborateurs du groupe ou à ses propres assistants qui peuvent répondre à ses demandes ; en pratique d'ailleurs, ils devancent généralement les demandes que peuvent formuler les élus[317].

[315] Les différentes entrées de l'Assemblée Nationale ou des bâtiments annexes, fourmillent quotidiennement de représentants en tout genre, prêts à être auditionnés par une commission, un groupe de travail ou des parlementaires lors d'une réunion de groupe.

[316] Réponses au questionnaire adressé aux parlementaires.

[317] Leur empressement à fournir à leur député(e) la revue de presse distribuée avant l'entrée en réunion reflète le soin que les assistants apportent à leur tâche.

b) Les moyens d'information privilégiés des groupes de la majorité

Les groupes de la majorité recherchent l'information directement auprès des ministres. Progressivement, ceux-ci ont pris l'habitude de venir leur présenter le projet de loi qu'ils envisagent de déposer, appliquant *a minima* le principe de collaboration des pouvoirs garantissant l'association des parlementaires majoritaires à l'œuvre gouvernementale, en amont de l'écriture ministérielle du texte. Cette association se limite, toutefois, à la présence d'un représentant du Gouvernement au cours de leur réunion et au droit de questionner le ministre responsable et de faire valoir leurs arguments. Ainsi, le 19 mai 2009, le groupe UMP du Sénat a auditionné R. BACHELOT, ministre de la Santé et des Sports, venue défendre son texte *hôpital, patients, santé, territoires* et répondre aux critiques sénatoriales[318]. Le degré technique[319] des questions posées et la présence de nombreux parlementaires démontrent l'intérêt d'une telle audition, la prise en compte par la ministre des remarques apportées, atteste également l'efficacité d'une telle démarche[320].

Les parlementaires de la majorité, s'ils apprécient les égards que leur manifestent les membres du Gouvernement, ne sont pas dépendants des informations transmises par celui-ci. Comme tous les groupes parlementaires, ils ont recherché en dehors du Gouvernement, les informations leur permettant de mieux cerner les projets de loi et, si l'information gouvernementale demeure la plus importante, les autorités veillent à préserver l'autonomie du groupe par rapport au Gouvernement. Ainsi, G. LARCHER, président du Sénat, estime qu'un Parlement qui dispose de ses propres renseignements est un Parlement libre : *« un Parlement libre, c'est un Parlement qui a les moyens de travailler et, notamment, qui a les moyens d'enquêter (...), j'allais dire sans avoir recours uniquement aux informations de l'Exécutif. C'est ça un Parlement autonome »*[321]. Si le président du Sénat évoque le rôle du Parlement, sa remarque concerne essentiellement les parlementaires de la majorité et non ceux de

[318] Les auditions les plus *courues*, restent celles du Premier Ministre, bien que, progressivement, sa présence, du moins lors de la réunion du groupe majoritaire de l'Assemblée Nationale, soit devenue habituelle.

[319] S'agissant, notamment, de la réglementation de l'accès à la profession de psychothérapeute. Bien qu'apparaissant nécessaires aux yeux de nombreux sénateurs, pour éviter que, faute de reconnaissance en France, des personnes n'ayant aucune formation adéquate n'endossent ce statut, les nouvelles règles d'accès leur semblent restrictives, les sénateurs s'interrogent sur le sort des thérapeutes actuels détenant uniquement un diplôme délivré par un établissement privé.

[320] La liberté de ton dont jouissent les parlementaires dans le cadre du groupe, met parfois les nerfs des ministres à rude épreuve, nombreux sont les témoignages relatifs à la période allant de 1981 à 1984 qui attestent l'appréhension des ministres socialistes avant leur entrée en groupe. Voir *infra*.

[321] G. LARCHER, interrogé par B. DUQUESNE, *Complément d'enquête*, 14 mars 2011. En poursuivant, le président du Sénat semble, cependant, regretter l'existence d'une certaine dépendance à l'égard des informations gouvernementales : *« souvent j'ai dit, dans le débat retraite, qu'il fallait qu'on ait nos propres chiffres pour les confronter à ceux de l'Exécutif »*.

l'opposition qui, habituellement, tentent, par des informations diverses, de démonter l'argumentaire du projet de loi.

Le Gouvernement est donc l'une des sources d'information dont disposent les parlementaires de la majorité. Une source privilégiée, mais surabondante, ces élus ayant, comme tous les groupes, développé des moyens parallèles d'information, notamment grâce à des auditions, à la constitution de groupes d'études chargés de recenser pour le groupe les connaissances nécessaires à la bonne appréhension du sujet.

Le débat qui se déroule au sein des groupes implique des parlementaires qui ont, par des moyens divers et variés, accédé à une information qui doit permettre à la majorité d'entre eux de se forger une opinion personnelle. La pluralité des renseignements allant dans un sens identique, fait naître un doute quant à l'impartialité des informations ainsi transmises. Toutefois, les parlementaires rejettent le reproche de partialité[322], ils mettent en avant leur capacité à recueillir les éléments nécessaires à la bonne compréhension d'un texte, ce qui peut aboutir au développement d'arguments différents de ceux développés par les responsables du groupe. Les groupes, conscients de cette possibilité, ne cherchent pas à faire taire les opinions dissidentes, *a contrario*, les statuts garantissent au parlementaire la liberté d'expression et lui offrent le droit de partager ses opinions avec les autres membres, afin de tenter de les rallier à sa conception. Cette liberté semble incompatible avec la discipline de vote qui, à l'opposé, suppose une soumission. Toutefois, il convient de constater que la liberté dont il s'agit est restreinte au cadre du groupe et est perçue comme un moyen de garantir l'unité.

B) Le libre débat, condition de l'abandon à l'impératif d'unité

Les statuts garantissent aux élus une liberté totale d'expression lors des réunions de groupe (1) et chacun veille à ce que ces dispositions ne demeurent pas lettre morte, même si, parfois, une telle liberté peut transformer la réunion de groupe en exutoire collectif ou se révéler stérile (2).

[322] Réponse au questionnaire adressé aux parlementaires.

1) Une liberté d'expression garantie par les statuts

Lorsque les groupes parlementaires choisissent d'encadrer l'activité de leurs membres et l'emprise du groupe sur celle-ci, ils prennent soin d'affirmer que les servitudes imposées aux parlementaires par la vie en commun ne sauraient, au moins dans le cadre du groupe, limiter leur libre expression, qui apparaît comme une valeur commune à tous les groupes parlementaires (a). Liberté de parole qui n'est pas sans inquiéter les ministres, conscients que si le texte ne convient pas à la majorité, celle-ci n'hésitera pas, lors de la réunion du groupe, à exposer, parfois de manière virulente, ses critiques (b).

a) La liberté, valeur commune des statuts des groupes parlementaires

Seuls les groupes socialistes et gaullistes ont choisi d'adopter des règlements intérieurs. Quelle que soit l'assemblée, ces textes garantissent aux élus une liberté totale dans les discussions préalables à l'établissement de consigne de vote.

- *Les statuts socialistes*

Les statuts communs aux groupes socialistes de l'Assemblée Nationale et du Sénat consacrent, dès l'article 2, la liberté d'expression dont jouissent les élus : *« chacun a un droit égal à la discussion »* [323]. Qu'ils appartiennent à la majorité ou à l'opposition, les statuts reconnaissent aux parlementaires la liberté de formuler des critiques ou de proposer les améliorations qu'ils jugent utiles. Une liberté qui légitime la consigne de vote qui sera ensuite entérinée par le groupe et permet d'estimer que le processus décisionnel est démocratique. La présidence de P. JOXE (1981-1984) illustre ce concept de *démocratie de groupe.* Conscient de l'inexpérience des parlementaires dont il est responsable, le président de groupe, proposé par le Président de la République à *ses députés* autant pour son opposition au Premier Ministre, que pour ses qualités de management, met sur pied une gestion quasi militaire du groupe. L'unité apparaît dès lors comme une fin en soi, les exceptions étant rares et peu tolérées. Toutefois, cette unité n'est que la manifestation du débat démocratique qui a eu lieu

[323] Article 2 alinéa 1.

dans le cadre du groupe, notamment, grâce à la liberté de parole et de débat dont bénéficie l'ensemble des membres du groupe. Ainsi assurés de jouir d'une liberté totale dans l'expression de leurs arguments et de leurs doutes, d'obtenir l'oreille attentive des ministres, et la défense de leur option, les parlementaires étaient enclins à voter un texte qu'ils avaient pu, même *a minima*, réécrire. C'est cette liberté qui, aujourd'hui encore, fonde l'unité des votes socialistes.

Le même désir d'obtenir l'adhésion des parlementaires aux consignes de vote motive la consécration par les statuts gaullistes de la liberté de débattre.

- *Les statuts gaullistes*

Les groupes gaullistes ont constamment réaffirmé la liberté de parole de l'élu à l'intérieur du groupe. La formulation reste presque inchangée, les statuts des groupes UNR et UDR précisaient : *« à l'intérieur du groupe la liberté d'expression et de vote est entière »*[324], aujourd'hui, l'article 3 des statuts du groupe UMP emploie une formulation similaire et mentionne : *« à l'intérieur du groupe, la liberté d'expression et de vote est garantie à chaque député »*. L'esprit du texte demeure identique, seule sa place à l'intérieur des statuts a évolué : les anciens statuts reléguaient cette affirmation à la fin du titre IV, relatif aux délibérations et aux votes, alors que le règlement interne du groupe ne comprenait que cinq titres[325]. Aujourd'hui, le principe trône en tête du titre II relatif au fonctionnement du groupe. Ce changement traduit la volonté de mettre en avant la liberté d'expression et, sans doute, de répondre à la critique de parlementaires *godillots* qu'ont souvent essuyée les membres du groupe gaulliste.

b) Les ministres à l'épreuve de la liberté parlementaire

Les groupes parlementaires de la majorité ont acquis le privilège de pouvoir auditionner les ministres, il peut s'agir, dans certains cas d'une épreuve pour les membres de l'exécutif, confrontés aux experts du groupe, qui n'hésiteront pas à utiliser leur liberté de parole pour exposer leurs critiques. La liberté accordée aux parlementaires ne permet donc

[324] Article 24 des statuts du groupe UNR.
[325] Les statuts de 1962 comportent en fait un sixième titre dédié aux *« Dispositions diverses »*.

pas de qualifier ces auditions de *« conversations de salon »*[326], l'ambiance est d'ailleurs parfois orageuse, Y. GUENA évoquant, en 1965, *« les bourrasques de la réunion de groupe »*[327]. Ce climat n'est pas propre aux réunions gaullistes, l'absence de formalisme laissant également les ministres socialistes dépourvus de protection. Tel fut le cas, notamment, lors de l'examen du projet de *loi SAVARY* en avril 1984, les parlementaires socialistes manifestant leur hostilité à un texte qui augmente les obligations financières des communes à l'égard des établissements privés, sans que ceux-ci acceptent l'unification du service public de l'enseignement. Ainsi, lors de la réunion du groupe, le mercredi 18 avril 1984, exceptionnellement convoqué afin que les parlementaires socialistes prennent connaissance du texte validé par le Conseil des Ministres, J. POPEREN manifeste son inquiétude : *« à t'entendre Alain, on est plus inquiet, plus surpris encore. Ce n'est pas ce qu'on était en droit d'espérer (...), des milliers de communes vont devoir à la gauche de donner davantage à l'enseignement privé, ce n'est pas possible, notre groupe ne peut pas accepter cela »*[328]. J. POPEREN n'est pas le seul à faire part de ses doutes, A. LAIGNEL affirme : *« si le texte n'est pas amendé, il n'est pas acceptable »*[329] ; d'autres, *« tels A. NOTEBART ou J. DURUPT vont jusqu'à remettre en cause leur appartenance au parti si le projet de loi n'est pas amendé »*[330]. L'unité de vote du groupe socialiste qui s'exprimera en séance sera la conséquence du débat libre qui aura opposé les défenseurs et les opposants au texte, chacun ayant pu faire valoir ses arguments[331].

La liberté de parole accordée aux parlementaires gaullistes leur permet également d'exposer, une fois les portes closes, leurs hésitations, leurs réticences voire leurs critiques. Les sénateurs du groupe UMP ont ainsi pu librement apporter soutiens et critiques au texte *hôpital, santé, patients et territoires* que la ministre de la Santé, R. BACHELOT, est venue, le 19 mai 2009, défendre devant eux. Après avoir entendu le rapporteur et félicité le président, H. de RAINCOURT[332], pour sa recherche permanente du consensus, et les membres de la commission des Affaires Sociales pour le sérieux du travail accompli sous l'autorité

---

[326] J. GICQUEL, *Essai sur la pratique de la Cinquième République*, Paris, LGDJ, 1968, p. 309.
[327] Y. GUENA, *Notre République*, 1965, cité par J. GICQUEL, *ibid.*
[328] J. POPEREN cité par Cl. ESTIER et V. NEIERTZ, *Véridique histoire d'un septennat peu ordinaire*, Paris Grasset, 1987, p. 222.
[329] A. LAIGNEL cité par Cl. ESTIER et V. NEIERTZ, *ibid*.
[330] *Idem*, p. 223.
[331] La possibilité reconnue au groupe de modifier le texte par amendement explique également le vote sur l'ensemble favorable.
[332] Qu'elle qualifie de *« berger toujours efficace »*. Réaction immédiate de nombreux sénateurs : *« nous ne sommes pas des moutons ! »*.

d'A. MILON[333], rapporteur, elle a exposé la philosophie et les avancées de son texte et s'est ensuite soumise aux questions des parlementaires. A tour de rôle, ceux-ci ont remercié la ministre et le rapporteur pour le travail de concertation effectué, avant d'exposer leurs interrogations et désaccords. Les premières interrogations concernent l'interdiction faite aux stations-service de vendre de l'alcool entre 18h et 8h, alors que les grandes surfaces, généralement ouvertes au delà de 18h, peuvent vendre tout type de boissons alcoolisées, ce qui instaure une inégalité, selon eux, non justifiable entre ces deux types de commerces. La seconde question porte sur la taille des Agences Régionales de Santé et son incidence sur la réalisation de la mission de service public qui leur est assignée.

Ces rencontres permettent également aux parlementaires d'exprimer leur désapprobation à l'encontre de mesures adoptées en commission, qui heurtent leurs convictions. Les élus interrogent alors le ministre entendu sur la marge de manœuvre dont ils disposent afin de manifester leur désaccord. En l'espèce, B. DUPONT, qui s'inquiète de la possibilité nouvellement reconnue aux sages-femmes de prescrire des pilules abortives exprime les réticences de la majorité : *« les brebis se rebiffent ! Quels moyens allons-nous avoir pour dire publiquement que nous ne sommes pas d'accord ?»*[334].

Une fois le tour de table effectué, la ministre remercie les parlementaires pour la qualité de leurs interventions : « merci pour toutes ces questions » [335], puis répond à chacune des remarques. Elle revient, tout d'abord, sur la question posée par J. P. FOURCADE, rappelant que les Agences Régionales de Santé ont pour objectif de mutualiser les moyens et d'éviter les doublons, au besoin en réunissant au sein d'une seule agence, l'administration de plusieurs régions. Elle rappelle ensuite que l'interdiction faite aux stations-service de vendre de l'alcool la nuit vise un impératif de santé publique, le principe d'égalité doit céder le pas devant la nécessité de réduire les accidents causés par l'alcoolémie élevée des conducteurs. S'agissant, enfin, des sages-femmes, elle justifie le choix opéré en le présentant comme une régularisation de la pratique actuelle qui confie aux sages-femmes, et non aux médecins, le soin de prescrire la pilule abortive. Elle ajoute que ce sont les sages-femmes qui lui ont demandé de mettre un terme à ce vide juridique ; la ministre n'a pas retiré aux médecins une faculté, elle s'est simplement assurée que la possibilité de recourir à l'avortement médicamenteux serait respectée, au moins autant que la liberté individuelle des maïeuticiennes qui peuvent toujours refuser de délivrer ce *traitement*.

---

[333] Qui a également animé un groupe de travail spécifique sur le sujet.

[334] B. DUPONT démontre ainsi à la ministre que les parlementaires ne sont pas des *moutons*.

[335] Elle poursuit avec une certaine satisfaction : « *je remarque, tout d'abord, qu'on ne remet pas en cause la philosophie du texte* ».

Ces différentes réponses attestent la volonté de la ministre de convaincre les parlementaires du bien fondé des dispositions critiquées. Sa démonstration est rapide, mais elle sera suivie d'une œuvre de conviction menée par les autres membres du groupe ou par le cabinet ministériel[336]. Cette audition révèle que la liberté d'expression reconnue aux parlementaires, a pour objectif de *« déminer »*[337] le terrain, d'identifier le plus tôt possible la contestation pour développer une argumentation capable de convaincre le parlementaire hésitant. Elle permet d'assurer, par l'intermédiaire d'un travail de conviction, mené à différents degrés et par différentes personnalités, la cohésion que les parlementaires manifestent à l'extérieur de l'Assemblée.

La liberté de débat est donc accordée en vue de permettre aux parlementaires d'exposer franchement leurs critiques, afin que celles-ci s'expriment de manière moins brutale devant l'opposition et les citoyens. Toutefois, le groupe parlementaire n'est pas le seul à instrumentaliser la liberté reconnue aux parlementaires, certains élus profitant de celle-ci pour monopoliser la parole.

2) Une liberté instrumentalisée

La liberté de débat n'est pas uniquement accordée pour permettre aux parlementaires de discuter entre eux du sujet qui est l'objet de la législation, elle est accordée afin d'assurer l'unité de vote. C'est en ce sens qu'il est possible d'affirmer qu'elle est instrumentalisée (a). Une autre forme d'instrumentalisation est apparue lorsque les parlementaires ont choisi d'utiliser les réunions de groupe comme une tribune afin d'exposer leur propre vision du texte, sans chercher à faire progresser le cheminement consensuel de la discipline de vote (b).

a) L'instrumentalisation de la liberté d'expression au profit de l'impératif d'unité

La liberté accordée aux parlementaires bénéficie en premier lieu aux groupes parlementaires et, si le groupe appartient à la majorité, au Gouvernement. Elle apparaît

[336] Voir *infra*.

[337] Vocabulaire utilisé par les collaborateurs des groupes, notamment, E. ROBIN-TEINTURIER, chargée de mission du groupe UMP de l'Assemblée Nationale.

comme un moyen de garantir l'unité des votes, mais également l'expression d'un soutien unanime à la position partisane ou gouvernementale.

- *La liberté de débattre, condition de la démocratie de groupe*

Si les textes reconnaissent la liberté d'expression du parlementaire, ils en circonscrivent l'exercice au cadre du seul groupe. Ainsi, les statuts actuels du groupe UMP établissent une gradation : la liberté reconnue est « *entière* »[338] en groupe, « *absolue* »[339] dans la *« vie parlementaire »*[340] lorsqu'il s'agit de questions d'éthique ou de sujets de conscience. En revanche, la solidarité prend le pas sur la liberté lorsque le parlementaire souhaite s'exprimer en dehors du groupe[341].

Cette gradation montre que la liberté ainsi accordée, si elle légitime la consigne de vote en lui ôtant toute dimension autoritaire, chacun ayant pu exposer et entendre des arguments opposés à la directive proposée, vise également à circonscrire l'expression de la critique au seul cadre du groupe, à en conserver la maitrise en refusant de la laisser éclater aux yeux de tous. Si chaque député est libre d'exposer ses arguments, de critiquer la position défendue par le responsable du texte ou le ministre, de pousser ce dernier à expliciter les tenants et aboutissants de son texte, c'est uniquement dans le cadre du groupe. Ayant ainsi obtenu le droit de critiquer l'action du responsable et d'obtenir des réponses, le parlementaire se doit, à l'extérieur, en commission, en séance, en circonscription ou devant la presse, de respecter l'unité et la cohésion.

L'intervention de B. DUPONT, lors de l'audition par le groupe UMP du Sénat de R. BACHELOT, le 19 mai 2009, l'interrogeant sur les moyens adéquats d'exprimer son désaccord, révèle que, même si le parlementaire veut exposer son opposition à l'extérieur du groupe, il lui importe de respecter les limites établies par le groupe et de modérer sa critique. Nombreux sont, toutefois, ceux qui n'hésitent pas à réserver leurs critiques à la presse. Gouvernement et parlementaires les identifient comme des *« francs-tireurs »*[342], qui utilisent le texte comme un prétexte et cherchent, *in fine*, à déstabiliser qui un ministre, qui le

[338] Article 3 des statuts du groupe UMP.
[339] Article 5 des statuts du groupe UMP.
[340] *Idem*.
[341] L'article 5 assimile d'ailleurs les votes à une telle expression extérieure : *« en règle générale, les membres du Groupe et les apparentés se doivent de manifester dans leurs paroles, leurs écrits ou leurs votes, leur solidarité avec les décisions de la majorité du Groupe »*.
[342] Les britanniques utilisent le terme *mavericks*.

Gouvernement. Il convient, toutefois, de noter que les *francs-tireurs* ne sont pas les seuls à exposer leur opinion dans la presse. Les parlementaires de la majorité, participent souvent à des frondes, espérant que leurs critiques ouvertes du texte permettra de faire accepter au Gouvernement les modifications escomptées[343].

- *La libre critique, condition de l'unité*

Si elle vise globalement à assurer, à travers le déminage, l'unité de vues des parlementaires, la liberté d'expression accordée aux élus peut également permettre au groupe de montrer au Gouvernement le mécontentement accumulé après les silences consentis. L'objectif de la liberté ainsi accordée, n'est plus de proposer un argumentaire susceptible de faire changer les parlementaires d'avis, mais d'éviter que la division ne se manifeste aux yeux de tous. La possibilité pour le président de groupe de demander une interruption de séance peut se révéler utile pour faire décanter l'opposition de la majorité du groupe.

A titre d'exemple, il est possible de mentionner la séance d'exutoire collectif dont a bénéficié le groupe UMP le 7 avril 2004, avant d'adopter, en première lecture, le projet de loi relatif aux *nouveaux transferts de compétences aux collectivités locales*. La fronde s'était engagée contre le Premier Ministre, J. P. RAFFARIN, et sa volonté de faire adopter le texte sans modification, alors que les députés estimaient, que cette version profiterait essentiellement à l'opposition, qui venait d'emporter la présidence de la quasi-totalité des régions. Au cours de cette réunion, le président du groupe, J. BARROT, et P. CLEMENT, président de la commission des Lois, compétente en l'espèce, ont essayé de convaincre les parlementaires et ont obtenu un soutien conditionnel, subordonné à la possibilité reconnue aux députés UMP d'apporter les modifications souhaitées au cours de la deuxième lecture. Deux heures d'épreuve qui ont permis aux responsables de voir le texte adopté dans les termes et délais fixés[344]. La possibilité offerte aux parlementaires de critiquer ouvertement l'action du Gouvernement a pour objectif, non plus d'étouffer la critique qui a déjà transpercée l'enveloppe protectrice du groupe parlementaire, les journalistes relatant quotidiennement, à

[343] Le travail parlementaire est de plus en plus limité par les accords préétablis par le Gouvernement et différentes institutions dites représentatives. Ainsi, pour reprendre l'exemple évoqué précédemment, R. BACHELOT exhorte les parlementaires à ne pas modifier l'équilibre obtenu suite aux négociations menées avec les viticulteurs : *« de grâce, si j'avais un message à faire passer ce matin, cet équilibre est très fragile, il ne faut pas le modifier et je crois qu'on en tirera tous avantage »*. Réunion du groupe UMP du Sénat, 19 mai 2009.

[344] Le Gouvernement est revenu, lors de la seconde lecture, sur la promesse faite aux députés de la majorité, et a réussi à obtenir d'elle le vote du texte en mettant en avant l'utilisation possible de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution.

grand renfort de témoignages, l'hostilité de la majorité à l'encontre du Premier Ministre, mais de permettre son expression institutionnalisée et d'espérer une manifestation externe plus mesurée du mécontentement.

Dans le cadre du groupe, les parlementaires jouissent d'une liberté totale de parole, qui peut les conduire à étriller le Gouvernement. La liberté ainsi accordée poursuit deux objectifs : en permettant l'expression institutionnalisée des divisions, elle évite leur diffusion hors du cadre du groupe parlementaire et contribue à maintenir l'unité et la cohésion.

L'excès contraire existe également, la liberté d'expression peut conduire, si elle n'est pas canalisée, à la stérilité du débat.

b) L'abus de la liberté d'expression : le risque de stérilité du débat.

Si le groupe accorde aux élus une pleine liberté de débattre, c'est pour légitimer la consigne de vote que, seuls ou accompagnés par les ministres ou leurs collaborateurs, ils auront à adopter. Le débat libre et éclairé se doit de déboucher sur l'adoption d'une position commune, le groupe, dans ses deux dimensions, parlementaire et administrative, veille à ce qu'il ne soit pas stérile.

Chaque parlementaire est libre d'apporter à la connaissance de ses collègues les éléments de sa réflexion, il revient au président de veiller à ce que les indications ainsi apportées soient utiles au débat. La forte personnalité de certains parlementaires l'empêche, toutefois, de les interrompre, bien que ceux-ci n'apportent aucune information utile au débat[345]. De telles réunions de groupe peuvent prendre l'aspect des séances d'exutoire évoquées plus haut, la différence notable est que, dans ce cas, l'expression est individuelle, et correspond à l'opinion d'un seul parlementaire et non à celle partagée par la majorité du groupe. Certains groupes, du fait de leur faible effectif, se trouvent dominés par de telles personnalités qui monopolisent la parole, s'éloignent parfois du sujet et ne permettent généralement pas aux autres membres de contester l'opinion exprimée. Si la liberté d'expression est garantie, elle est accaparée, son usage étant exclusivement réservé à ces agitateurs. A ce titre, il est possible de les comparer aux *francs-tireurs* rencontrés plus haut, il

[345] L'effet obtenu pourrait être opposé à celui escompté, et conduire le groupe à perdre encore plus de temps, le parlementaire ainsi interrompu n'hésitant pas à en appeler au respect de sa liberté d'expression. Permettre à de telles personnalités de prendre et garder la parole se présente comme un mal nécessaire, le président étant conscient que les autres élus, rarement désireux de s'engager dans un échange stérile, attendront patiemment que le soliloque se termine, en consultant sa messagerie, en s'intéressant à sa correspondance ou à son quotidien.

arrive d'ailleurs qu'une même personne monopolise la parole lors des réunions de groupe et expose ensuite son mécontentement à la presse et en séance. Leur objectif, qu'il s'agisse d'une critique exposée dans le cadre du groupe ou à l'extérieur, n'est pas de permettre l'amélioration du texte, mais de chercher l'affrontement. Parfois, le débat peut demeurer stérile parce que les élus perdent de vue qu'ils doivent adopter une position commune. Le président de groupe doit alors les rappeler à la réalité parlementaire. Rappel qui peut également être le fait d'un collaborateur du groupe, notamment au sein des petites structures. Ainsi, B. POMPILI, responsable administrative de la composante Verts du groupe GDR, se doit constamment de rappeler aux députés la finalité du débat. Elle n'a pas, dans ce cas, à lutter contre la manifestation d'une rivalité de personnes, mais doit contraindre des orateurs, désireux de faire entendre leurs arguments à prendre position.

Hormis ces cas particuliers, chaque parlementaire aura obtenu suffisamment d'informations et une grande latitude dans la discussion des arguments développés. Il aura pu porter à la connaissance de tous sa position, développer ses arguments et tenter de rallier les autres membres à sa vision du texte. L'information et la liberté lui permettent de développer un contre argumentaire et éventuellement, de convaincre sinon l'ensemble des parlementaires[346], du moins les indécis. Sa personnalité autant que le contexte politique le conduiront ensuite à maintenir sa position lors des discussions et votes en Assemblée, ou à admettre la vision majoritairement partagée par les membres du groupe. Les débats qui se déroulent dans le cadre du groupe ont en effet pour finalité l'établissement d'une consigne de vote partagée par tous. Seul le caractère consensuel, obtenu par la participation libre et éclairée de tous les parlementaires à la construction de la consigne de vote, garantit son respect.

[346] A la liberté d'exposer sa position, correspond la liberté inverse : celle de ne pas écouter. Toutefois, ceux qui ont compris que la liberté mise en avant a pour but de maintenir une façade unitaire, peuvent contraindre les réticents à les écouter, notamment en les menaçant d'exposer la division en séance, ce qui aura pour conséquence de créer, dans l'esprit des électeurs, le doute sur le bien-fondé du texte examiné.

Ainsi, le 16 juin 2009, lors de l'examen, par le groupe UMP de l'Assemblée, du *projet de loi relatif au développement et à la modernisation des services touristiques*, Ph. MEUNIER a menacé les parlementaires, peu enclins à l'écouter, d'évoquer le problème en séance et de laisser la majorité se diviser sur la question, faute pour elle d'avoir préalablement fixé sa conduite en réunion de groupe.

§2 : L'établissement consensuel de la consigne de vote

Eclairer les parlementaires et leur offrir une liberté de débattre, n'a de sens que s'ils sont appelés à déterminer eux-mêmes la direction que devra prendre leurs votes ; les statuts confirment ce constat et posent le principe de l'adoption démocratique de la consigne de vote. Chacun est amené à se prononcer sur le sens de la directive de vote et, adoptant une conception rousseauiste, tous admettent qu'en se soumettant à la décision entérinée par la majorité, ils n'obéissent qu'à eux-mêmes (A). Toutefois, certains éléments recensés précédemment permettent de douter de la véracité de cet idéal démocratique (B).

A) L'adoption démocratique de la consigne de vote

Tous les parlementaires sont sollicités pour se prononcer sur le vote qu'ils émettront en commission ou en séance. Les statuts érigent le vote en mode de détermination de toute consigne. Toutefois, la pratique est plus consensuelle et il revient, dans la plupart des cas, au président de groupe, de dégager la position qui, suite aux débats, s'est majoritairement exprimée. La diversité des pratiques propres à chaque groupe nous contraint à les envisager séparément.

1) L'encadrement démocratique des groupes socialistes et gaullistes

Il ne s'agit pas, par ce titre, de présumer que les autres groupes encadrent de manière autoritaire les votes de leurs membres, simplement d'insister sur le consentement initial des parlementaires, qui n'acceptent la consigne de vote que dans la mesure où ils ont participé à son élaboration et consenti à la directive qu'elle comporte. Toutefois, si le fonctionnement des groupes gaullistes (a) et socialistes (b) semble similaire, la philosophie qui fonde les statuts est diamétralement opposée.

a) L'attachement des groupes gaullistes à la liberté de vote

En dépit de leur image de *godillots*, soumis à la volonté supérieure du Président de la République, les députés gaullistes ont toujours bénéficié d'une liberté de vote protégée par les statuts. Aussi, estiment-ils que leur unité de vote, souvent exemplaire, n'est que la manifestation d'une libre adhésion à la consigne élaborée par le groupe. Cela, même si la liberté de vote apparaît parfois comme une illusion.

- *La liberté de vote, principe fondateur*

Les statuts gaullistes ont toujours prôné la liberté de vote de leurs membres. Actuellement, l'article 3 des statuts du groupe UMP dispose : *« à l'intérieur du Groupe, la liberté d'expression et de vote est garantie à chaque député »*. L'affirmation est certes plus franche aujourd'hui puisqu'elle fait, à elle seule, l'objet de l'article 3, alors qu'elle était auparavant reléguée en fin de texte et placée en tête d'un article dont le seul but était d'organiser les exceptions au principe de liberté, rapidement affirmé[347].

Toutefois, s'ils consacrent le principe de la liberté de vote, les statuts organisent une gradation identique à celle remarquée, précédemment, à propos de la liberté d'expression. La liberté de vote est absolue lorsque le texte que celui-ci sanctionne est qualifié de *« sujet de conscience »*[348], catégorie qui comprend les textes afférents à la vie, à la mort, à l'éthique... Dans les autres cas, elle se révèle relative dans la mesure où une solidarité avec les positions arrêtées en groupe est exigée, solidarité qui devient impérative lorsque le groupe a décrété la discipline de vote : *« dans la vie parlementaire, sur toute question ayant trait à des sujets de conscience ou d'éthique, la liberté de vote et d'expression est absolue.*

En règle générale, les membres du Groupe et les apparentés se doivent de manifester dans leurs paroles, leurs écrits ou leurs votes leur solidarité avec les décisions de la majorité du Groupe.

---

[347] Alinéas 1 et 2 de l'article 24 des statuts du groupe UNR-UDT de 1962 : *« à l'intérieur du groupe, la liberté d'expression et de vote est entière.*

Dans la vie parlementaire courante, il est souhaitable, mais non impératif, que les membres du groupe manifestent dans leurs paroles, leurs écrits et leurs votes une constante solidarité avec la pensée de la majorité du groupe. Cela devient une obligation impérative si le groupe a décidé la discipline de vote ».

[348] Notamment, article 23 des statuts du groupe UNR-UDT de 1962.

Le Groupe peut décider, à la majorité absolue de ses membres et apparentés, d'instaurer une discipline de vote pour les scrutins de motion de censure et de confiance »[349].

La première conclusion qu'il est possible d'inférer est que la liberté de vote demeure une valeur fondatrice du groupe gaulliste, la discipline de vote étant statutairement présentée comme une exception, fondée sur l'acceptation par les parlementaires des limitations portées à leur liberté de vote. C'est d'ailleurs le groupe qui seul peut, en dehors des cas où l'existence du Gouvernement est engagée[350], décider de l'application de la discipline de vote. Les statuts n'évoquent pas expressément la voie par laquelle le consentement est exprimé, les anciens textes sont évasifs sur ce point : *« [la solidarité] devient une obligation impérative si le groupe a décidé la discipline de vote »*[351]. Quoique plus précis, les statuts actuels n'évoquent pas le recours au vote, qui est, néanmoins, consacré implicitement par l'article 5 alinéa 3 : *« le groupe peut décider à la majorité absolue de ses membres et apparentés, d'instaurer une discipline de vote »*. La référence à une décision adoptée à la majorité absolue implique l'utilisation du vote, instrument le plus commode d'expression et de comptage.

Ces observations démontrent la volonté du groupe de consacrer la liberté de vote et de n'admettre que des exceptions limitées et consenties[352] ; elles traduisent la conception gaulliste de la liberté de vote : un principe auquel il ne peut être dérogé que sur la base d'un consentement[353]. Toutefois, les conditions imprécises entourant la mise en œuvre des exceptions conduit à s'interroger sur la réalité de la liberté de vote reconnue par les statuts.

---

[349] Article 5 des statuts actuels du groupe UMP de l'Assemblée Nationale.

Disposition anciennement prévues à l'article 24 des statuts de l'UNR-UDT de 1962.

[350] La discipline de vote est, en effet, obligatoire lors des scrutins de motion de censure et de confiance. Article 5 alinéa 3 des statuts actuels du groupe UMP.

J. WALINE remarque que cette restriction s'imposait déjà au début de la Cinquième République. J. WALINE, Les groupes parlementaires en France, *op.cit.*, p. 1213.

[351] Article 24 des statuts du groupe UNR-UDT de 1962. La redondance doit être relevée, par définition, une obligation comporte une dimension impérative. Le texte cherche à insister sur le caractère absolu des consignes dont le respect s'apparente à un ordre.

[352] Les statuts anciens prévoyaient une procédure permettant aux membres du groupe d'assurer le respect de leur liberté de vote : il leur était possible de solliciter l'avis du groupe sur toute question examinée, et s'il n'était pas fait droit à leur demande, ils retrouvaient leur liberté de vote. Article 24 alinéa 2 *in fine « tout député peut, au cours de la réunion hebdomadaire du groupe, demander que celui-ci prenne position séance tenante ou au cours d'une séance spéciale du groupe, sur une question figurant à l'ordre du jour de l'Assemblée pour la semaine à venir. Un débat doit s'ouvrir et se conclure par un vote. Si le groupe ne fait pas droit de cette requête les membres du groupe ont totale liberté sur la question soulevée »*.

La négligence du groupe permettant aux parlementaires de conserver une liberté que la pratique a, encore aujourd'hui, tendance à limiter.

[353] Les anciens statuts disposent : *« le groupe fixe souverainement son attitude politique »*, disposition présente, notamment, à l'article 15 des statuts du groupe UNR-UDT de 1962.

- *La liberté de vote, l'exception*

Les limites apportées à la liberté de vote garantie par les statuts semblent extensibles et transforment le principe en exception. Ainsi, outre la solidarité exigée des élus, les consignes de vote, qui n'ont, *de facto*, jamais été limitées aux seuls scrutins engageant l'existence du Gouvernement, sont rarement fixées par un vote. Il revient au président de discerner la position qu'il estime être partagée par la majorité des parlementaires et de leur demander leur assentiment à la synthèse établie à l'issue des débats. Le groupe fonctionne sur un mode consensuel et la possibilité de recourir au vote pour fixer la position commune et la direction à suivre apparaît, aux yeux de tous, parlementaires ou collaborateurs, incongrue. Cette absence de formalisme conduit parlementaires et collaborateurs à rejeter la notion de discipline de vote, chaque parlementaire, conscient de ses responsabilités accepte ou non la directive formulée par le groupe, par la voix de son président.

Toutefois, l'absence de formalisme peut être interprétée comme une absence de consentement, l'observateur pourra alors conclure à la réalité de la discipline de vote. Le déroulement des réunions du groupe UMP semble aller dans ce sens, aucun accord, formaliste ou non, n'étant sollicité durant les échanges. Ce constat ne peut permettre de nier l'existence d'une élaboration consensuelle de la consigne de vote, le consentement des élus étant toujours recherché, les responsables se satisfaisant, toutefois, d'un accord tacite : les étapes préparatoires ont permis aux auteurs du texte de convaincre les parlementaires qui ont accepté le sens donné à son examen, la réunion de groupe est l'étape ultime du processus, durant laquelle il ne s'agit plus de convaincre, mais de mobiliser. Le statut majoritaire du groupe n'est sans doute pas étranger à cette particularité, le groupe majoritaire se doit, plus que tout autre, d'afficher son unité en séance afin de ne pas ouvrir trop largement la critique de l'action gouvernementale. Il est alors habituellement fait appel à l'affect des parlementaires, les arguments avancés par les responsables, qu'ils soient ministres ou parlementaires, peuvent dès lors apparaître démagogiques. C'est le cas, notamment, de la mise en exergue des échecs de l'opposition qui devient le ciment du groupe et provoque les applaudissements d'une grande majorité des présents. Le rappel des préoccupations de l'électorat peut également apparaître comme un moyen pour les responsables de fédérer les membres du groupe. Ainsi, le 16 juin 2009, lors de l'examen du *projet de loi relatif au développement et à la modernisation des services touristiques*, le Premier Ministre a mis en avant la nécessité d'adopter le texte pour s'assurer d'une candidature pertinente de la France à l'organisation de

l'Euro 2016. Face aux interrogations constitutionnelles que suscite le texte et aux alternatives avancées par certains députés préférant la concession de service public à l'abandon aux financements privés[354], cet argument se révèle imparable.

Quelle que soit la nature des arguments présentés, les élus acceptent librement la consigne de vote et consentent à ce que s'exerce sur eux la discipline de vote ; ils préfèrent, toutefois, utiliser l'expression *unité de vote*, qui n'implique ni contrainte ni aliénation. Les statuts des groupes parlementaires socialistes privilégient également cette notion d'unité de vote.

b) L'attachement des statuts socialistes à l'unité de vote

Les députés socialistes, comme les députés gaullistes rejettent l'idée de discipline de vote, ils préfèrent évoquer l'unité de vote, notion consacrée par les statuts et dépourvue de dimension autoritaire. Cette bataille sémantique modifie l'aperception de la consigne qui n'est pas imposée aux élus, mais acceptée par eux grâce aux votes concluant les réunions de groupe.

- *L'unité des votes, un principe fondateur*

A la différence des statuts gaullistes, qui consacrent le principe de la liberté de vote, les statuts des groupes socialistes, peut-être plus pragmatiques, imposent l'obligation de respecter l'unité de vote. Ainsi, l'article 9-6 des statuts du Parti Socialiste rappelle que : *« en toutes circonstances, ils [les parlementaires] doivent respecter la règle de l'unité de vote de leur groupe »*[355]. Les règlements internes des groupes parlementaires sont moins détaillés, ils n'évoquent ni la discipline, ni l'unité de vote et mentionnent que l'action du groupe est fixée lors des réunions hebdomadaires[356]. L'unité de vote, valeur centrale de l'engagement socialiste, devient l'un des principes de fonctionnement du groupe[357]. L'histoire de la pensée

[354] Entraînant, selon eux, un affaiblissement des prérogatives des personnes publiques en matière d'aménagement du territoire, celles-ci ne pouvant plus décider unilatéralement du lieu d'implantation d'un équipement sportif, se voient également retirer la possibilité de contester le choix opéré, en dehors d'elles, par les financeurs privés.

[355] Disposition qui complète l'article 9-4 : *« son activité parlementaire et ses votes au Parlement relèvent uniquement et exclusivement du groupe parlementaire »*.

[356] *« Les réunions du groupe fixent l'action générale du Groupe et éventuellement la tactique »*. Article 4 alinéa premier des statuts du groupe socialiste du Parlement.

[357] Selon A. BILLARDON, alors président du groupe socialiste de l'Assemblée. Propos tenus dans le cadre d'une querelle entre le groupe et la fédération du Nord-Pas-de-Calais qui avait demandé à ses députés de ne pas

socialiste fournit une première justification de cet attachement à l'unité de vote : *ab initio,* les parlementaires socialistes se considéraient comme les représentants de la classe ouvrière, l'unité qu'ils se devaient d'afficher au Parlement reproduisait son indivisibilité. *« Il y a une métonymie fondamentale entre l'unité de la classe ouvrière, dont l'ensemble des socialistes sont comptables, et l'unité par la discipline des députés socialistes à l'intérieur du Parlement. Cette discipline est d'ailleurs conçue comme une première façon de réaliser le socialisme. Elle distingue fondamentalement le Parti Socialiste dans le Parlement vis-à-vis de tous les autres groupes politiques »*[358]. L'unité de vote, obtenue grâce à la discipline des élus et, notamment, la discipline de vote, appartient à la culture socialiste qui est une culture de rapports de force : elle devient un moyen de faire bloc afin de défendre les intérêts de la classe représentée. Aujourd'hui, les parlementaires ne se réfèrent plus à l'origine idéologique de la discipline de vote, mais à l'efficacité qu'elle engendre : elle permet aux groupes de présenter une position plus solide, parce que soutenue par la majorité, voire l'ensemble des membres du groupe. Toutefois, ils n'admettent cette unité qu'en raison de la conception démocratique de la directive de vote, celle-ci ayant été librement discutée et adoptée avec l'assentiment du plus grand nombre.

Pour s'assurer de cette adoption démocratique de la consigne, les dispositions statutaires posent le principe du vote. Ainsi, l'article 9-5 des statuts du Parti Socialiste relatif aux principes régissant le fonctionnement du groupe socialiste des deux assemblées, reconnaît à chaque parlementaire *« un droit égal à la discussion et au vote »*. Les dispositions communes aux statuts des groupes socialistes de l'Assemblée Nationale et du Sénat précisent les conditions dans lesquelles il s'exerce : il se déroule à main levée, sauf si *« un dixième des membres présents demandent un vote par appel nominal »*[359]. Contrairement aux statuts du groupe UMP, les textes n'indiquent pas la majorité requise pour l'adoption d'une décision, le groupe, qui préfère également fonctionner sur un mode consensuel, ne recourant qu'exceptionnellement au vote.

---

se prononcer sur la réforme électorale avant qu'elle n'ait débattue du sujet. Le second principe étant la soumission des élus aux arbitrages du parti. *Le Monde*, 18 avril 1985.

[358] N. ROUSSELIER, Les socialistes face à la forme parlementaire : l'intrusion de la discipline partisane (1893-1940), *Parlement[s]*, n° 6, 2006, p. 30-39.

[359] Article 5 commun aux deux groupes.

- *Le recours inhabituel au vote*

Les exemples d'utilisation du vote permettent de cerner les raisons pour lesquelles le groupe décide de faire adopter explicitement la position qu'il suivra en commission comme en séance, et ce, quelle que soit sa situation sur l'échiquier politique.

Ainsi, le 18 novembre 1997, la réunion du groupe socialiste consacrée à l'exposé des modifications que le rapporteur souhaite apporter au *projet de loi relatif à l'entrée et au séjour des étrangers en France et au droit d'asile*, s'est, du fait des divergences exprimées par les membres du groupe et leur volonté de constituer un front uni face aux attaques de l'opposition, clôturée par un vote. L'objectif du vote est d'obtenir un consensus explicite sur le sujet en discussion et de rallier les parlementaires réticents à la volonté exprimée par la majorité. A la suite de cette validation démocratique, tous les députés socialistes ont suivi la position majoritaire[360], tous les parlementaires, y compris les plus dubitatifs se sont rangés à la position majoritaire[361], conscients que l'unité de vote offre une force plus importante aux décisions du groupe, surtout s'il est majoritaire.

Le recours au vote afin de déterminer la consigne qui sera suivie en séance, a également été utilisée lorsque les parlementaires, bien qu'appartenant au groupe majoritaire, sont opposés au texte gouvernemental. Le vote est alors un moyen de légitimer la fronde en démontrant l'opposition d'une majorité du groupe à la volonté de l'exécutif. Tel fut le cas en octobre 1982, lors de la discussion du projet de *loi relatif au règlement de certaines conséquences des événements d'Afrique du Nord*, les députés socialistes, menés par P. JOXE, manifestant leur refus de reconstituer la carrière de généraux putschistes. L'opposition au Gouvernement fut donc adoptée par vote et prit la forme d'une mise en demeure adressée au Gouvernement, le groupe soutenant un amendement excluant les généraux du bénéfice de cette loi. Cl. ESTIER et V. NEIERTZ relatent la réunion du 20 octobre 1982, qui s'est achevée par un vote adoptant, par une large majorité, une consigne de défiance à l'égard du texte. Il convient, toutefois, de préciser les chiffres de ce vote, qui relativisent l'opposition au texte gouvernemental et permirent au pouvoir exécutif de recourir à l'article 49 alinéa 3, les députés participant à la réunion et au vote étant moins de cinquante[362]. Malgré cette faible participation, tous les députés socialistes, sauf dix-huit, se rangèrent à la décision

[360] Scrutin public du 17 décembre 1997.

[361] Si le groupe ne parvient pas à convaincre les parlementaires de suivre la voix majoritaire, il peut facilement obtenir d'eux qu'ils ne manifestent pas publiquement leurs divergences, et choisissent l'absence ou l'abstention.

[362] Trente-sept députés soutinrent l'amendement JOXE, neufs votèrent contre et trois s'abstinrent.

démocratiquement adoptée, contre l'avis du Gouvernement et du Président de la République[363].

L'abandon parlementaire au profit de l'unité consacrée par les statuts, n'est consenti que dans la mesure où la consigne est établie de manière démocratique. Si les responsables, assurés de la fidélité du groupe court-circuitent cette élaboration démocratique, ils s'exposent à une fronde et au maintien de la division. Tel fut le cas, en début d'année 2008, lorsque s'est posée la question de la ratification du Traité de Lisbonne. Trop rapidement, le président du groupe a affirmé le boycott de la révision, préalable nécessaire à la ratification du Traité. Il a été contraint, face aux protestations des parlementaires, de faire machine arrière et d'accorder au groupe la maîtrise de son attitude. Le 15 janvier 2008, le groupe décide, suite au vote de ses membres, de se rendre au Congrès et de s'abstenir sur la révision, pour ensuite ratifier le Traité[364]. Toutefois, la *« liberté de conscience »*[365] reconnue aux élus socialistes par F. HOLLANDE, premier secrétaire du Parti Socialiste a entraîné une transgression des consignes. Ainsi, le 4 février, lors du Congrès, seuls quatre-vingt-quatorze députés se sont abstenus[366], de même, lors de la ratification du Traité, cent vingt-et-un députés ont choisi, conformément à la consigne du groupe, de voter pour[367]. Les parlementaires socialistes se sont donc affranchis de la consigne de vote. Il faut rechercher les sources de cette émancipation dans le sujet du texte examiné. La question européenne est un sujet sensible pour tous les courants, y compris le Parti Socialiste qui s'était déjà divisé lors du référendum du 29 mai 2005 relatif à la ratification du Traité établissant une Constitution pour l'Europe. La variété et l'antinomie des positions empêchent l'élaboration d'une synthèse capable de réunir l'adhésion de tous et ont pour conséquence la dispersion des votes.

S'agissant de sujets moins sensibles, les parlementaires acceptent assez facilement la position du groupe, qu'elle ait été formulée, ou non, par un vote. Il s'agit d'un échange de bons

---

[363] Cl. ESTIER et V. NEIERTZ, *Véridique histoire d'un septennat peu ordinaire*, *op. cit.*, p. 133 et svtes.

[364] *« Soixante-huit députés socialistes présents se sont prononcés pour l'abstention, trente pour le non et huit se sont abstenus »*. *Libération*, 15 janvier 2008.

[365] *Libération*, 15 janvier 2008.

Cette intervention permet de relativiser l'autodiscipline défendue par les parlementaires, le premier secrétaire, en indiquant l'octroi des libertés de conscience et de vote, montre l'implication du parti dans l'élaboration des consignes.

Il est également permis de s'interroger sur le terme *« liberté de conscience »* et l'utilisation tactique de la liberté de vote, chargée de masquer la division attendue et de maintenir l'autorité du parti. Voir *infra*.

[366] Dix-sept membres du groupe SRC ont voté contre et quatre-vingt-onze ont soutenu le texte.

[367] Quarante-trois députés ont choisi de ne pas faire le déplacement, vingt-cinq ont voté contre et dix-sept se sont abstenus.

On retrouve le même clivage au sein du groupe sénatorial : quinze sénateurs ont voté pour la révision, trente ont préféré voter contre et quarante-neuf ont choisi la voie de l'abstention.

procédés visant à faire triompher la position majoritaire, les opposants acceptent de s'y rallier, sachant qu'ils pourront compter, en retour, sur un sacrifice identique de la part des autres parlementaires. Comportement intériorisé à un point tel que les parlementaires refusent le terme de sacrifice et lui préfèrent celui d'autodiscipline, une contrainte intériorisée présentée comme légitime et acceptée comme telle, qui encadre l'action des parlementaires, au sens où elle la restreint progressivement, les bornes étant posées par les décisions successives du groupe. Celles-ci peuvent être issues du consentement tacite des parlementaires ou, en cas de divisions remarquées lors de la discussion, d'un accord exprès qui se matérialise par un vote. Celui-ci peut donc intervenir à tout moment de la discussion. Ainsi, en octobre 2009, le groupe SRC a été amené à discuter de la *« taxe carbone »*, devant les opinions diverses qui se sont exprimées lors de la réunion, et la volonté de certains de voir le groupe soutenir le texte gouvernemental, le président a été astreint, de manière impromptue, à demander à chacun de prendre explicitement position. Lorsque la synthèse est impossible, parce que les arguments en présence sont antinomiques, le président demande aux parlementaires de se prononcer par un vote. Dans ce cas, le vote ne clôt pas la discussion, il ne s'agit pas déjà de se prononcer sur une consigne de vote, mais sur l'orientation à imprimer au travail parlementaire.

Outre la possibilité offerte à chaque élu de participer aux débats et de prendre part à l'élaboration de la position qui sera, en commission et en séance, défendue par le groupe, la consigne de vote est élaborée de manière consensuelle, au besoin en ayant recours au vote. Exception au fonctionnement consensuel du groupe qui correspond à une division des élus aux prises avec un sujet délicat qui ne peut faire l'objet d'un consensus. Le vote permet aux parlementaires de montrer explicitement le sens de leur décision, et d'éloigner la critique d'une consigne imposée aux élus, impression qui peut résulter du processus habituel d'élaboration de la décision. Il est toutefois nécessaire de noter que cette volonté, quoique démocratiquement exprimée, ne réussit pas toujours à s'imposer aux membres du groupe, soit que les parlementaires aient unilatéralement choisi de ne pas respecter les consignes, soit que la liberté de vote leur ait été, exceptionnellement, accordée.

L'*unité de vote* est globalement respectée, que le groupe se situe dans l'opposition ou dans la majorité ; elle n'est, cependant, pas uniquement l'expression d'une *discipline de vote*, elle est la manifestation finale et, parce qu'elle clôt la discussion et attire tous les regards, la plus visible d'une méthode de travail qui associe le parlementaire au processus décisionnel. Il est permis d'abonder dans le sens des élus qui rejettent la notion, trop autoritaire, de discipline de

vote et lui préfèrent celle d'autodiscipline, expression par laquelle ils entendent manifester leur soumission, librement consentie[368], à une décision qu'ils ont participé à élaborer. Une même volonté d'assurer le fonctionnement démocratique du groupe est présente au sein des groupes que nous avons qualifiés d'atypiques.

2) L'absence d'encadrement de la liberté de vote par les groupes « atypiques »

Nous avons choisi de qualifier ces groupes d'atypiques, puisque, outre l'absence de statuts, ils érigent la liberté de vote en principe et ne lui reconnaissent aucune exception. Il nous faut cependant distinguer les élus communistes et la composante Verts du groupe GDR (a), des élus centristes (b).

a) Le groupe GDR

Constitué sous la treizième législature (2007-2012), le groupe GDR est un groupe technique, qui comprend des élus Communistes, Verts[369]. Chacune des composantes disposant d'une histoire propre et d'un rapport particulier à la discipline de vote, qui expliquent qu'aujourd'hui toutes deux consacrent une liberté de vote *a priori* absolue.

- *Les élus communistes*

Ce premier groupe est intéressant dans la mesure où il est passé d'une discipline de vote intransigeante à une liberté de vote absolue. A l'instar du parti socialiste, il est possible de trouver une justification idéologique à l'intransigeance de la discipline de vote suivie par

[368] En ce sens, les parlementaires socialistes acceptent d'être qualifiés de *godillots* : *« nous sommes … des godillots mus par la raison, éclairés par le débat, des godillots qui tiennent à savoir où ils marchent »*, intervention de M. PLANSOU, lors de la dernière lecture du texte autorisant le Gouvernement à légiférer par ordonnances, le 21 avril 1983.

J. DELORS confirme cette vision en qualifiant les parlementaires socialistes de *« godillots pensant »* qui, s'ils votent le texte du Gouvernement, ne le font que parce qu'ils ont été convaincus par les arguments présentés. Propos cités par P. AVRIL et J. GICQUEL, Chronique constitutionnelle française, *Pouvoirs*, n° 26, p. 179.

[369] Et Ultramarins.

les élus communistes : ces derniers ne se percevaient pas comme des législateurs mais comme des agitateurs chargés de faire triompher l'idéal communiste[370].

La date charnière correspond à la présidence d'A. BOCQUET en 1993. Depuis lors, les élus communistes jouissent d'une liberté de vote, assortie d'une liberté d'expression, qui parfois tend à dégénérer et à rendre le débat stérile. Dans ce contexte, il devient de plus en plus rare d'observer une unité de vote, malgré sa recherche constante par le groupe. Cette situation peut se révéler problématique lorsque le groupe appartient à la majorité, comme ce fut le cas entre 1997 et 2002. Le groupe a pu se désolidariser de la majorité lors des votes des *lois de finances* ou des *lois de financement de la sécurité sociale*, pourtant considérés par le Premier ministre comme des gages d'appartenance à la majorité composite. Ainsi, le 4 novembre 1997, afin d'obtenir une position homogène la réunion du groupe, consacrée à l'examen du projet de *loi de financement de la sécurité sociale pour 2008*, dure, exceptionnellement, deux heures trente. Il n'y a pas dans ce cas vote au sein du groupe, mais tractations autour d'options que chacun désire suivre. Le premier secrétaire du parti et les responsables du groupe ont réussi à convaincre une majorité de parlementaires de s'abstenir, cela reste insuffisant pour les responsables qui recherchent l'unanimité. Dans ce sens, J. P. BRARD[371], accepte de modifier son vote et d'abandonner sa position initiale en faveur de l'abstention, à condition que les opposants au texte acceptent également de s'abstenir. Devant le refus des opposants[372], le groupe ne parvient pas à afficher une position unanime, trente-et-un des trente-six députés membres du groupe s'abstiennent, deux choisissent de soutenir le texte et trois de voter contre.

A l'unité, imposée de manière autocratique[373], a succédé une liberté de vote ; une discipline de vote rigide, au sens de commandement imposé de manière intransigeante par les responsables, a été supplantée par une recherche consensuelle de l'unité, qui n'est plus conçue

---

[370] M. DUVERGER évoque le deuxième Congrès de l'Internationale communiste qui rappelle que l'élu communiste n'est pas *« un législateur cherchant un langage commun avec d'autres législateurs, mais un agitateur du parti envoyé chez l'ennemi pour appliquer les décisions du parti »*. M. DUVERGER, *Les partis politiques*, Paris, Armand Colin, 1951, p. 227.

[371] Député apparenté au Parti Communiste, membre du groupe GDR.

[372] M. GREMETZ, P. CARVALHO et G. HAGE, ont maintenu leur vote contre, malgré les tentatives réitérées des responsables de les convaincre de se rallier à l'opinion majoritaire. Leurs arguments peuvent parfois paraître démagogiques, c'est qu'une fois encore l'objectif n'est plus de se fonder sur la raison, mais sur les passions qui peuvent emporter les parlementaires. Ainsi, A. BOCQUET, met en avant l'union qu'affiche le RCV qui est pourtant un groupe composite, les pressions des militants qui ne comprennent pas l'action communiste, composante indocile de la majorité et menace même de rendre public la résistance des trois députés. *Le Monde*, 6 novembre 1997.

[373] La maîtrise partisane était assurée par la présence du premier secrétaire du parti au sein du bureau. D. TOURAINE, secrétaire général du groupe GDR (jusqu'au 20 décembre 2010, date de son entrée dans le cabinet de M. LEROY, nouveau ministre de la Ville), estime que le terme *discipline de vote* n'a jamais été utilisé à l'intérieur du groupe, mais qu'il y avait une acclimatation à l'unité obtenue grâce à la soumission volontaire au parti, qu'elle soit idéologique ou financière. Entretien avec l'auteur.

comme une fin, et se présente davantage comme l'aboutissement du débat démocratique qui a précédé la prise de décision. Les élus Verts, appartenant aujourd'hui au groupe GDR, fonctionnent selon le même principe.

- *Les élus Verts*

Outre l'absence de statut et le principe de la liberté de vote affirmé et mis en œuvre par ses membres, la composante Verts de l'Assemblée Nationale se démarque de toutes les autres par sa jeunesse et sa faiblesse numérique qui ne lui a pas encore permis de constituer un groupe à part entière. Depuis son entrée au Parlement, elle appartient à des groupes techniques[374]. Malgré cela, s'est développée une vie de groupe propre aux élus Verts, marquée notamment par la recherche d'une lisibilité de l'action politique et la certitude que l'unité de vote est le moyen de l'obtenir. Toutefois, les votes des parlementaires Verts sont davantage marqués par la division. L'unité n'y a jamais été perçue comme une fin en soi, chacun s'engageant, au contraire à respecter la position personnelle exposée et défendue par les autres parlementaires. B. POMPILI, qui tient auprès de cette composante, le rôle de secrétaire général, regrette qu'il y ait parfois autant de votes différents que de députés Verts[375]. Si elle admet rechercher l'unité, elle accepte aussi la particularité du groupe et la liberté de parole et de vote que les autres parlementaires leur envient parfois.

S'ils mettent en avant des principes similaires, les groupes centristes, habitués à travailler avec la majorité, concilient liberté de vote et impératif d'unité.

b) Le cas des élus centristes

Les déclarations constitutives des groupes centristes reflètent le paradoxe d'un groupe politique qui a toujours cherché à préserver la liberté des élus et à assurer sa lisibilité politique[376]. Ainsi, si le texte consacre la liberté de vote, il tente de la concilier avec la

[374] Le groupe RCV, Radical Citoyen et Verts entre 1997 et 2002 et le groupe GDR, Gauche Démocratique et Républicaine depuis 2007. Entre 2002 et 2007, les trois élus Verts n'ont appartenu à aucun groupe parlementaire.
[375] Entretien avec l'auteur.
[376] Ce fut notamment le cas de la déclaration constitutive du groupe UDF pour la douzième législature, qui affirme dans son préambule : « *Les députés soussignés constituent un groupe parlementaire dénommé "Union pour la Démocratie Française et apparentés".*
Ils se reconnaissent dans la majorité présidentielle née le 5 mai 2002 et soutiennent l'action du Gouvernement nommé le 17 juin 2002. Cette loyauté et ce soutien s'accompagnent d'une liberté de parole et de proposition

nécessaire cohésion qui constitue le ciment du groupe politique. La différence notable entre ces groupes centristes et les groupes gaullistes ou socialistes est que l'unité, si elle est recherchée, ne constitue pas une fin en soi. En ce sens, les élus acceptent de parler *d'unité de vote*, par laquelle ils manifestent leur conception identique du sujet examiné, plutôt que de *discipline de vote* qui implique une soumission et un abandon de sa position au profit de l'intérêt du groupe, présenté comme supérieur. La position du groupe n'est suivie que par ceux qui la partagent, qu'ils aient été d'accord avec le texte dès le début ou qu'ils aient été convaincus par le responsable du texte ou le *whip* de commission. Dans ce sens, il n'y a pas de consignes de vote, les élus se concertent, recherchent un consensus acceptable par tous et adoptent ce qui sera la position officielle du groupe, que nul n'est obligé de suivre, pas même par solidarité. La dissension, le terme choque d'ailleurs les parlementaires, ne peut entraîner la sanction de celui qui l'émet, elle est analysée comme l'expression libre par l'élu de sa conception propre.

Toutefois, ce qui atteste d'ailleurs l'importance de l'unité, le groupe met en œuvre des moyens de conviction similaires à ceux utilisés par les autres formations : existence de groupes de réflexion qui uniformisent les positions des élus, organisation du groupe autour de responsables de texte et de *whips* de commission, autorité du président pour élaborer la synthèse qui constituera la voix officielle du groupe …

Chaque groupe met en avant, par ses statuts ou sa pratique, l'adoption consensuelle de la consigne de vote, qu'elle passe par un vote ou par l'accord implicite à la position dégagée par le président. Il est toutefois permis de se demander si les autorités du groupe ne cadrent pas progressivement le débat, ce qui, *in fine*, relativise la liberté des parlementaires, ceux-ci sont toujours libres de parler et d'adopter leurs décisions, toutefois, le champ d'exercice de cette liberté se restreint progressivement aux options dégagées par le président. La démocratie mise en exergue par les parlementaires afin de justifier leur obéissance aux consignes qu'ils ont librement adoptées ne serait-elle qu'une apparence ?

---

qu'ils revendiquent et entendent mettre en œuvre tout au long de la législature. Dans ce contexte, le principe de fonctionnement du groupe est celui de la liberté de vote laissée à chaque député ».

B) Une démocratie apparente

Les parlementaires s'estiment maîtres de leurs décisions, parce que c'est sous leur autorité et avec leur assentiment que le président dégage une synthèse qu'ils adoptent ou rejettent. Tous nient l'idée de pression[377], quelle qu'en soit l'origine, et mettent en avant le débat libre et éclairé qui leur a permis d'élaborer ou, s'agissant de parlementaires moins impliqués, d'accepter la consigne de vote. Cependant, divers éléments nous permettent de mettre en doute la maîtrise des élus. L'imprécision des statuts (1), tout d'abord, semble être la source d'une possible application subjective des règles relatives au vote. Le rôle assigné aux responsables du groupe (2), d'autre part, qui ne peut se réduire à la seule obéissance aux indications des parlementaires, nous conduit à penser que la liberté que ces derniers mettent en avant, si elle n'est pas illusoire, n'en est pas, pour autant, entière.

1) Une imprécision tendancieuse

Les statuts, qui ont pour objectif de régler les questions afférentes au fonctionnement quotidien du groupe parlementaire, sont caractérisés par l'imprécision. L'évolution des statuts gaullistes, marquée par une diminution notable du nombre de termes employés, atteste cette marche vers l'imprécision. Les statuts du groupe UNR-UDT de 1962 comportaient trente articles, les statuts actuels du groupe UMP, qui se présentent de manière plus concise, totalisent treize[378] articles. Ils semblent se limiter à la consécration de grands principes, contrairement aux premiers textes qui affichaient l'objectif de solutionner tout problème susceptible de se présenter[379]. Qu'elle ait été volontaire ou non, cette imprécision est présente dans les statuts de tous les groupes parlementaires. Il est possible de la remarquer, notamment, au cœur des dispositions régissant les votes émis au sein des groupes (a), ou lorsque ces textes règlent le déroulement des réunions (b).

[377] Réponses au questionnaire adressé aux élus. Il convient, toutefois, de noter que les pressions recouvrent des réalités diverses et qu'il est possible, à partir de l'observation, mais également de certaines réponses, de conclure à l'existence d'une pression *douce*, dans le sens où elle ne peut être assimilée à une menace, mais simplement à une succession de démarches qui peuvent constituer une forme de contrainte.

[378] La réduction du nombre de termes utilisés montre également cet allégement : les statuts de 1962 comportent un peu moins de deux mille quatre cent cinquante mots, les statuts actuels en totalisent un peu moins de mille cinq cents, soit une déperdition d'approximativement mille mots entre les deux versions.

[379] Et, notamment du fait de la publicité dont bénéficiaient les statuts, d'offrir une solution accessible à tous. Ce qui, toutefois, ne présumait pas de leur respect par les autorités chargées de les appliquer.

a) Les imprécisions relatives aux opérations de vote

Il nous a déjà été permis de remarquer que les dispositions statutaires relatives à l'élaboration et à l'adoption des consignes de vote ne mentionnent pas clairement les voies par lesquelles celles-ci sont adoptées.

Les statuts du groupe UMP évoquent une discipline de vote décidée par la majorité absolue des membres[380], ils ne précisent toutefois pas comment la demande est introduite, qui est habilité à la présenter, à quel moment il peut en être discuté, ni par quels moyens est opéré le comptage des parlementaires favorables ou opposés. Les statuts anciens[381] se révélaient, paradoxalement, encore moins précis, se contentant de reconnaître la possibilité, pour le groupe, de s'imposer une discipline de vote, sans mentionner les conditions que la proposition se devait de remplir. En revanche, les statuts actuels délimitent expressément la discipline de vote, en ne prévoyant son application stricte que lors des motions de censure ou scrutins de confiance.

Les statuts des groupes socialistes du Parlement sont également flous, ils ne précisent pas davantage qui peut proposer, une consigne de vote, si une étude préalable de la proposition par le bureau ou le groupe est nécessaire, enfin, s'ils prévoient le principe de l'unité et consacrent le recours au vote pour déterminer la consigne, ils ne mentionnent pas les conditions d'adoption ou de rejet d'une telle proposition, notamment s'agissant de la majorité nécessaire. Est uniquement précisé que le vote se déroule à main levée[382]. S'il est possible de penser qu'une telle consigne ne sera adoptée qu'à la majorité des votants, rien ne confirme cette assertion.

Ces imprécisions peuvent constituer un danger pour la liberté des parlementaires, en cas de litige, l'indétermination profite aux autorités chargées d'appliquer les statuts, qui sont également les responsables les plus attentifs au maintien de l'unité de vote[383]. Les parlementaires balaient rapidement ces critiques, dans tous les cas, qu'il y ait ou non

[380] Article 5 des statuts actuels du groupe UMP.

[381] Article 23 des statuts du groupe UNR-UDT de 1962.

[382] Sauf dans le cas où un dixième du groupe demande un vote par appel nominal, disposition inscrite à l'article 6 des statuts communs aux deux groupes parlementaires, mais également mentionnée à l'article 16 des statuts du groupe SRC.

[383] La périphrase est volontairement imprécise, elle permet de viser toutes les situations possibles, ces autorités ou responsables étant différentes en fonction des situations politiques du groupe. S'il appartient à l'opposition, les principaux responsables sont le président de groupe et le chef de parti. S'il appartient à la majorité, présidents de groupe et chef de parti sont également soucieux de préserver l'unité de vote, mais les ministres deviennent les principales autorités visées ici, et tout d'abord le premier d'entre eux ; le Président de la République peut également devenir, dans une certaine mesure, l'une de ces autorités.

imprécision quant aux conditions dans lesquelles un vote peut être présenté et adopté en réunion de groupe, cela n'a pas d'incidence puisque le recours au vote est l'exception, il permet au groupe de passer outre une forte dissension, situation qui n'autorise pas l'interprétation tendancieuse des statuts. Le fonctionnement consensuel du groupe éloigne, selon eux, les risques liés à l'indétermination des textes.

Le fait de ne pas appliquer les statuts ne peut, à lui seul, faire disparaitre le risque résultant de leur indétermination, qui, au demeurant, ne semble pas être accidentelle, mais résulter de la volonté des responsables qui refusent d'être liés par des dispositions trop précises et par là même trop rigides. L'imprécision leur offre une marge d'interprétation notable, que les statuts soient ou non appliqués[384].

Il est d'ailleurs possible de penser que l'imprécision a pu écarter les revendications d'élus, soucieux de comprendre pourquoi le groupe était soumis à la discipline de vote, sans que celui-ci ait été invité à se prononcer, l'imprécision peut également avoir découragé certains parlementaires désireux de voir appliquer, sur une question à laquelle ils étaient attachés, la discipline de vote. Les présidents peuvent aisément rejeter une telle demande pour des motifs quelconques : dépôt tardif, demande qui n'aurait pas été préalablement discutée par le groupe ou par le bureau …, les obstacles prohibitifs sont nombreux, même s'il n'est fait état d'aucun exemple allant dans ce sens. Si discipline il y a, elle est permanente et acceptée, *ab initio* et tacitement, par l'ensemble des membres du groupe.

Les dispositions réglementant l'élaboration des consignes de vote sont marquées par l'imprécision, celle-ci caractérise également le déroulement de la réunion de groupe, et en particulier, la présence des parlementaires.

b) L'imprécision statutaire relative à la présence des élus lors de l'adoption des consignes de vote

Au droit de participer aux débats et d'élaborer la position du groupe, doit correspondre le devoir d'être présent lors des réunions. Aucun des statuts ne formule expressément l'obligation pour les parlementaires d'assister aux réunions. Aucun groupe n'opère d'ailleurs de comptage des présences, par appel ou émargement[385] ; assistent aux réunions les

[384] Certains responsables ont ainsi manifesté une inquiétude face à la possibilité que certains documents régissant la vie du groupe, soient rappelés à la connaissance des parlementaires membres.

[385] Le nom des intervenants est seul consigné dans le procès verbal de la réunion dressée par les collaborateurs du groupe.

parlementaires affiliés qui le souhaitent. Si la présence des parlementaires n'est pas rendue obligatoire, elle est toutefois recherchée, ainsi, les règles coutumières de fonctionnement contraignent, les responsables à adresser à chacun une convocation.

En revanche, la solidarité ou l'unité exigée des élus s'impose à eux, qu'ils aient ou non participé à l'élaboration de la décision. Dès lors, comment croire à la conception collective de la consigne de vote, résultat d'un débat libre et éclairé entre tous les membres du groupe.

Les statuts du groupe socialiste tirent les conséquences d'une éventuelle absence d'un parlementaire qui, faute d'avoir participé aux réunions ne peut prendre part à la consultation formelle, qui doit, selon eux, entériner la consigne de vote : *« le vote par procuration n'est autorisé qu'en faveur des membres du groupe absents au moment du vote mais ayant au moins dans les vingt-quatre heures assisté à une partie de la discussion »*[386].

Deux obstacles pratiques s'opposent à la prise en considération de ces dispositions, d'une part, il est impossible de savoir qui a assisté ou non aux réunions de groupe, d'autre part, le groupe ne recourt qu'exceptionnellement au vote pour fixer sa position.

Les mesures statutaires, visant à pallier l'absence de dispositions rendant obligatoire la présence des parlementaires aux réunions de groupes, se révèlent inefficaces dans la mesure où le groupe préfère fonctionner sur un mode consensuel. Fonctionnement informel qui, par définition, exclut toute personne n'ayant pas préalablement participé aux réunions.

Ces dispositions offrent des facilités aux responsables chargés d'assurer l'unité ou la solidarité des votes, d'une part, celui qui n'a pas souhaité participer, est présumé accepter à l'avance la décision prise par le groupe. D'autre part, la proportion des personnes qui sont, par nature, acquises à la synthèse proposée, soit par le président, par le responsable du texte, par le *whip* de commission, par les membres du groupe de travail…, augmente au fur et à mesure que la réunion se désemplit. Il leur est donc plus aisé de convaincre les parlementaires présents au moment où la consigne est validée. Les parlementaires contournent cette critique en avançant l'argument inverse : ceux qui ont choisi de ne pas prendre part aux débats ou à la réunion connaissent et partagent la position majoritaire au sein du groupe, par conséquent, ils sont assurés de voir leur vision défendue, et s'autorisent à ne pas y participer. En revanche, ceux qui assistent aux débats souhaitent défendre une position divergente et, *in fine*, apporter

[386] Article 16 du règlement interne du groupe SRC. L'article 6, commun aux deux groupes du Parlement, ne contient plus la précision temporelle : *« le vote par procuration n'est autorisé qu'en faveur des membres du groupe absents au moment du vote et ayant assisté à une partie de la discussion »*.

la contradiction. Dès lors, la proportion des responsables favorables au texte décroîtrait puisqu'ils se trouveraient confrontés à des élus majoritairement réticents.

Il semble que les deux démonstrations soient fondées, toutefois, dans les deux cas, les parlementaires abandonnent leur droit de participer aux débats et se lient par avance à une décision qu'ils n'ont pas élaborée.

Difficile dès lors d'admettre l'idéal défendu par les parlementaires, les imprécisions des textes sont interprétées de manière à diriger les votes. Les consignes restent présentées comme acceptées collectivement, après un débat caractérisé par la liberté et la diffusion d'une information impartiale, ce qui justifie et facilite l'acceptation sinon la soumission des parlementaires.

Le rôle joué par les responsables permet, cependant de douter du caractère impartial des informations fournies et de relativiser la maîtrise dont se prévalent les parlementaires.

2) Une partialité sincère

Les responsables désignés par les parlementaires pour agir en leur nom, qu'il s'agisse du président, des autres membres du bureau ou des élus chargés de l'étude d'un texte, dont la charge se révèle parfois provisoire, peuvent être perçus comme des autorités neutres qui appliquent fidèlement les décisions adoptées par leurs commettants. Une fois encore, il s'agit là d'une vision idyllique, ces responsables, souvent dévoués au service des parlementaires n'en sont pas moins mus par la volonté de réaliser l'intérêt collectif, qu'ils présentent comme complémentaire et supérieur. La réalisation prioritaire de cet intérêt les conduit à progressivement orienter le débat et les parlementaires qui y participent. Cette attitude peut être qualifiée de partiale, toutefois, cette partialité, outre le fait qu'elle est le propre de toute activité humaine[387], se révèle sincère : il ne s'agit pas de duper les parlementaires mais de les conduire à prendre en compte l'intérêt du groupe, pour cela, les membres désignés pour diriger l'étude d'un texte et le président du groupe opèrent une délimitation progressive et durable du débat. Dans le cas d'un groupe majoritaire, cette délimitation constante est facilitée par le rappel des engagements présidentiels ou majoritaires, sur la base desquels les parlementaires ont, théoriquement, été élus. Ainsi, lors de la réunion du 23 juin 2009, le groupe UMP a délimité l'étude de la proposition de loi relative à la *Sécurité publique ayant*

[387] N. BOUILLANT, actuel secrétaire général du groupe socialiste du Sénat, préfère, à ce sujet, utiliser l'adage selon lequel : *« l'impartialité n'est pas de ce monde »*. Entretien avec l'auteur.

pour objectif de lutter contre les violences de groupes. Proposition qui vise, notamment, à transformer en circonstance aggravante la contravention créée par le décret du 19 juin 2009, punissant de mille cinq cents euros *« le fait pour une personne, au sein ou aux abords immédiats d'une manifestation sur la voie publique, de dissimuler volontairement son visage afin de ne pas être identifiée dans des circonstances faisant craindre des atteintes à l'ordre public »*[388]. L'intervention de Ch. ESTROSI, initiateur de cette proposition est révélatrice du processus de conditionnement qui conduit les parlementaires à accepter la délimitation préétablie par les responsables : pour justifier son initiative, le député a rappelé l'origine élyséenne de la proposition. Dès lors, les débats se sont déroulés en préjugeant du soutien des parlementaires aucun des responsables n'a émis de doute quant au vote du texte par le groupe.

Ces données conduisent les parlementaires à prendre une décision, dont, *in fine*, ils n'ont jamais été les maîtres.

a) Le rôle du responsable du texte

Afin d'étudier efficacement les textes, les groupes ont choisi de se structurer en groupes de travail, permanents ou spécialisés, placés sous l'autorité d'un responsable, le plus souvent choisi par le groupe afin de piloter l'étude d'un texte. Chaque groupe est ouvert aux membres de la commission compétente, mais également à tout affilié intéressé par le sujet. Le rôle du groupe de travail est, après une étude du texte, de proposer, sous l'autorité du responsable, une solution alternative, les amendements qu'il convient de présenter et, *in fine*, le sens de la consigne de vote.

Cette accessibilité, autant que le rôle des groupes de travail ont contribué à faire de cette structure un gage d'élaboration démocratique de la consigne de vote. Toutefois, le responsable du texte dispose, du fait du statut d'expert qui lui est reconnu sur la question examinée et de la faible participation des élus, d'une marge de manœuvre non négligeable qui peut le conduire, progressivement, à substituer sa volonté à celle du groupe. Dans la plupart des cas, l'élu qui s'est convaincu du caractère technique des questions, considérera que le choix ainsi présenté est le meilleur possible. C'est ce que relève Ph. LEROY, sénateur membre du groupe UMP : *« n'étant pas expert en tout le parlementaire se laissera donc*

[388] Définition du décret n° 2009-724 du 19 juin 2009, relatif à l'incrimination de dissimulation illicite du visage à l'occasion de manifestations sur la voie publique.

guider par ceux qui maitrisent le sujet »[389], il minore cette propension des élus à suivre *« ceux qui savent »*[390] en précisant que chaque élu *« veillera à ce que les experts ne l'entraînent pas sur un terrain qui serait contraire au mandat confié par son élection »*[391]. Cette relativisation nous paraît, cependant, faible, il est, en effet acquis que seuls ceux qui connaissent vraiment le sujet peuvent s'opposer utilement à la vision développée par les responsables[392], les autres élus demeurant dépendants de l'information fournie par le groupe. Cette orientation progressive du débat, fut-ce par la fourniture d'informations partiales ou partielles, ne peut, cependant, faire douter de la bonne foi des personnes en présence, chacune ayant la conviction d'agir dans l'intérêt du groupe et de proposer la meilleure solution possible.

Parmi d'autres, l'étude du texte *HADOPI*[393], par le groupe SRC nous a semblé la plus à même de démontrer le bornage progressif du débat. Comme en 2006, lorsque le Parlement avait examiné le projet de *loi DADVSI*, le groupe a défendu la licence globale, seule à même, selon lui, de concilier les droits des internautes et ceux des artistes. Cette position est d'abord celle du responsable du texte, P. BLOCHE, qui l'a incarnée. Il s'agit, de légaliser le téléchargement de contenus audio et vidéo à partir d'internet, en contrepartie, d'une participation forfaitaire, ajoutée au coût de l'abonnement internet. Participation redistribuée aux ayant-droits proportionnellement à la densité des téléchargements de leurs œuvres. A l'inverse, les textes gouvernementaux visent à sanctionner tout téléchargement effectué en dehors du cadre marchand, assurant aux ayant-droits une rétribution directe, dont le fonctionnement s'apparente au système existant lorsqu'il s'agit d'achat de leurs œuvres sur un support physique. L'enjeu dépasse beaucoup de parlementaires qui, s'ils ne se désintéressent pas du sujet n'en demeurent pas moins dépendants de l'expertise offerte par le groupe.

En l'espèce, le responsable se voit reconnaître un pouvoir important dans la délimitation préalable des termes du débat, le président lui ayant offert toute latitude dans le choix des amendements à présenter, au nom du groupe, en commission[394]. *Celui qui sait* a ainsi décidé pour l'ensemble du groupe sans que celui-ci ait été, même de manière informelle, consulté. Est ainsi confirmé le constat, résultant, notamment, de la répétition de termes et d'expressions

---

[389] Réponse au questionnaire adressé aux parlementaires.

[390] Périphrase utilisée par O. FAURE, secrétaire général du groupe SRC, pour désigner les responsables de textes. Entretien avec l'auteur.

[391] Ph. LEROY, réponse au questionnaire adressé aux parlementaires.

[392] Comme le remarque O. FAURE. Cette affirmation du secrétaire général du premier groupe d'opposition de l'Assemblée Nationale n'est pas anodine, elle reflète le parti pris de l'organisation collective et une vision désenchantée de la condition parlementaire. Entretien avec l'auteur.

[393] La *loi création et internet*.

[394] Le groupe n'étant pas parvenu, du fait d'un ordre du jour trop chargé, à examiner la synthèse préparée par le responsable.

identiques, en réunion de bureau, lors des réunions de groupe et lors de l'examen en commission, du conditionnement des parlementaires, poussés progressivement à suivre l'orientation qui leur est proposée. L'image du berger qui sert souvent à désigner le président du groupe, appelle à comparer les élus à des moutons, par définition dociles, qui suivent le chemin balisé par le responsable.

Seul un parlementaire évoquera, lors des réunions suivantes du groupe, son opposition à la vision développée par le responsable et demandera au groupe de réfléchir à un compromis. Défendant la vision qu'il avait validée lors de la réunion préalable du bureau, F. BROTTES, vice-président du groupe, se fonde sur les ambigüités du texte pour rejeter cette volonté de consensus et refuser toute consigne d'abstention. Le président du groupe intervient ensuite pour différer la prise de position et reporter toute décision relative à la consigne de vote, afin que rien ne soit définitivement fixé avant l'arbitrage du parti.

L'alternative proposée, autant que le fait qu'elle combatte la position présentée par le Gouvernement[395], a, sans doute, entraîné la majorité des parlementaires du groupe SRC à soutenir cette proposition, persuadés de remplir ainsi leur rôle d'opposition. Au surplus, les parlementaires convaincus de l'aspect purement technique du texte ont suivi leurs collègues, particulièrement inspirés. Seuls certains ont réclamé plus de précision, non afin de remettre en question la position défendue par les responsables, mais dans le but de pouvoir expliquer au mieux la position soutenue par le groupe, notamment, en circonscription.

L'expert, perçu par ses collègues comme un guide, est pratiquement assuré du soutien de la majorité du groupe. O. FAURE énumère les deux qualités que doit remplir le parlementaire pressenti pour devenir responsable d'un texte : il doit connaître la question qui sera examinée et avoir déjà une position[396], on ne choisit donc pas un élu neutre, mais une personne qui a déjà une vision critique du sujet, surtout s'agissant d'un groupe d'opposition. Son opinion, connue avant l'étude préalable, a justifié son choix, au surplus, les élus sont poussés[397] à choisir un parlementaire impliqué dans la vie législative, un élu qui, si le groupe appartient à la majorité, ne s'est pas fait remarquer par sa critique des synthèses présidentielles. Il est, en effet, rare qu'un élu *« dissident »* se voie confier le privilège de diriger un groupe de travail ; en effet, comme le remarque le sénateur P. GELARD, les élus qui font montre d'une indiscipline fréquente sont totalement marginalisés par le groupe, ils ne

[395] Texte également soutenu par le chef de l'Etat.
[396] Entretien avec l'auteur.
[397] Le verbe peut être, en certaines occasions, utilisé au propre comme au figuré, il peut également advenir que le choix du président se substitue à la désignation collective.

peuvent espérer que le groupe leur accorde le droit de poser une question, un temps de parole et *a fortiori*, le rapport d'un texte, qu'il soit fait au nom du groupe ou de la commission[398]. Cela est particulièrement vrai lorsque le groupe appartient à la majorité, dans ce cas, le responsable du texte pour le groupe majoritaire sera également, dans la plupart des cas, le rapporteur du texte pour la commission. Dès lors, il convient de ne pas désigner un parlementaire hostile à la vision du sujet porté par le texte gouvernemental, son statut d'expert pouvant entraîner les parlementaires de la majorité vers une critique du texte gouvernemental. Dans ce cas, comme le remarque J. J. JEGOU, le président joue un rôle décisif en sélectionnant le parlementaire qui lui semble être le plus apte à défendre la position arrêtée avec le Gouvernement, il *« prend toutes les précautions pour que le parlementaire désigné soit d'accord avec ses engagements, vis-à-vis du Gouvernement, lorsqu'il s'agit de la majorité parlementaire »*[399]. Dès lors, il convient de s'interroger de nouveau sur les pouvoirs du président au vu du fonctionnement du groupe que les parlementaires définissent comme consensuel.

b) La maîtrise présidentielle, l'illusion d'un fonctionnement consensuel

Parce qu'il est désigné par l'ensemble du groupe pour effectuer en son nom les actes quotidiens de la vie parlementaire et présider les réunions plénières, le président dispose de compétences qui lui permettent d'encadrer les discussions et de conduire progressivement les élus vers les consignes qu'il a participé à ériger.

- *L'encadrement progressif du débat*

L'imprécision des statuts autant que la latitude offerte aux responsables, nous ont conduits à relativiser la liberté dont les parlementaires pensent jouir. Selon eux, ils respectent uniquement les consignes auxquelles ils adhérent, il y a autodiscipline et non discipline qui impliquerait la soumission et la perte de liberté. Tirant profit du constat qui veut que l'on obéit plus facilement à une règle que l'on s'est soi-même fixée, la pratique a réintroduit insidieusement la soumission. Les responsables à travers la recherche constante de l'unité,

[398] Entretien avec l'auteur.
[399] Réponse au questionnaire adressé aux parlementaires.

ont, progressivement, restreint l'exercice de la liberté des parlementaires et n'offrent plus à ces derniers qu'une apparence de fonctionnement démocratique.

Ainsi, comme nous avons pu le constater précédemment, le choix du parlementaire qui aura la charge du texte n'est pas anodin, il n'est d'ailleurs pas rare, alors que les statuts posent le principe d'une désignation collective[400], que le choix du président se substitue à celui des parlementaires. En admettant un tel droit d'évocation, les élus reconnaissent au président le pouvoir d'orienter la discussion, et d'influencer, par des cadrages plus ou moins fréquents, la décision proposée par le responsable. Ce pouvoir lui permet, en outre, de faire valider par le groupe la consigne de vote qu'il a consciencieusement participé à forger.

Les statuts garantissent aux parlementaires une liberté de débats et de parole, toutefois, l'impératif d'unité qu'ils imposent, comporte le devoir du président de veiller à ce que le débat ne soit pas stérile. En conséquence, il dirige les débats de manière à éviter que les élus ne se dispersent. Ce pouvoir acquiert une autre dimension lorsqu'il ne vise pas seulement à empêcher la vacuité du débat, mais permet au président de conduire la discussion dans un sens prédéterminé. Il procède alors à une réorientation progressive du débat afin que les parlementaires respectent les limites que les responsables, quels qu'ils soient, lui ont fixé et ne dénaturent pas la proposition qui leur a été faite.

Ce rappel constant des parlementaires aux limites du débat, parce qu'il appartient aux missions traditionnelles de l'autorité exécutive, se déroule naturellement et n'entraîne pas de protestations de la part des membres du groupe. Il est vrai que le président, souvent qualifié de bon berger, connaît les humeurs de ses ouailles et les limites qu'ils ont tacitement fixées au pouvoir qu'ils lui ont concédé. Dépasser ces limites le condamnerait à s'exposer à la critique, à saper son autorité, aujourd'hui fondée sur sa légitimité plus que sur un quelconque soutien extérieur.

Ces réorientations s'analysent, cependant, en des cadrages progressifs qui restreignent la liberté de l'élu, celui-ci ne pouvant, *in fine*, l'exercer que dans les limites progressivement posées par le président.

[400] L'article 9 h) des statuts du groupe UMP prévoit une désignation des responsables par le bureau du groupe. L'article 9-2 des statuts du groupe SRC envisage une désignation des responsables par les commissaires socialistes de la commission concernée.

- *La consigne de vote, œuvre présidentielle*

S'il oriente progressivement le débat en cours de discussion, le président de groupe dispose surtout d'un pouvoir dans la fixation de la consigne de vote, la pratique a substitué, à l'adhésion formelle des parlementaires à une consigne, un consentement oral et tacite à la synthèse élaborée par le président.

Tous les membres du groupe ne sont donc pas habilités à proposer une vision des textes examinés et une direction de vote. Seul le président, ou son représentant, peut, à partir de tous les arguments présentés lors de la discussion, proposer un compromis entre toutes les observations formulées.

La formule se veut consensuelle, le président propose au groupe de s'en tenir à la position élaborée au cours des débats et qui semble recueillir l'assentiment, sinon de tous, du moins du plus grand nombre. Dans la plupart des cas, il s'agit de l'option dégagée par le responsable du texte, validée lors de la réunion du bureau qui précède celle du groupe et soutenue par le président. Ainsi, le 2 juin 2009, le groupe sénatorial CRC a, notamment, fixé sa position sur la proposition de loi, déposée par les sénateurs socialistes, *visant à créer une contribution exceptionnelle de solidarité des entreprises ayant réalisé des bénéfices records*. La présidente du groupe, N. BORVO COHEN-SEAT, clôt rapidement la discussion sur le sens du vote : *« évidemment, on va voter cette contribution de solidarité (...) vous êtes d'accord ? »*, en écho, le groupe répond comme un seul : *« ouais, ouais »*[401].

L'observateur est davantage surpris par la rapidité du passage à la suite de l'ordre du jour, le président propose une synthèse et conclut, du fait de l'absence d'opposition expresse, à la présence d'un consentement. Les oppositions larvées ou non individualisées ne sont pas prises en compte par le président. O. FAURE, secrétaire général du groupe SRC, justifie cette attitude : il ne s'agit pas d'une volonté de ne pas tenir compte d'un rejet du compromis, mais du respect des règles de fonctionnement du débat. Celui qui veut participer doit se manifester et défendre sa position, un brouhaha ou une vague opposition ne constitue pas une prise de position, uniquement une manifestation temporaire d'humeur[402]. Ainsi, lors de la réunion du 9 avril 2009, le groupe UMP du Sénat a été amené à s'interroger sur la dissidence de certains de ses membres. Alors qu'il aurait pu tirer partie de la demande pour vilipender les dissidents et

[401] En l'espèce, le problème rencontré par le groupe n'était le respect de l'unité de vote, celle-ci étant *« évidemment »* acquise, mais de savoir qui serait présent pour défendre la position du groupe lors de l'examen en séance. La synthèse présentée par le président propose que, faute de pouvoir attribuer nominativement ce rôle à un parlementaire du groupe, la mission incombera au sénateur *de permanence*.

[402] Entretien avec l'auteur.

appeler, en réponse, à la solidarité des autres parlementaires, le président, H. DE RAINCOURT, tente de ramener le calme et d'apaiser les esprits des parlementaires désireux de voir appliquer des sanctions à l'encontre de ceux qui ont rompu l'unité ; à l'issue de son intervention, il propose de passer à l'audition de J. DE ROHAN, qui doit s'exprimer sur le G20. Cela ne convient manifestement pas à une majorité de sénateurs qui souhaitent débattre plus amplement de la question des dissidents. Toutefois, après un appel au calme et malgré la mauvaise humeur des sénateurs, dont aucun n'est cependant intervenu directement pour demander un débat plus approfondi, le président valide le passage à la suite de l'ordre du jour.

Il est ainsi établi que le président peut passer outre un dissentiment qui, s'il n'est pas individualisé reste formulé et se trouve, *de facto*, exprimé de manière plus formelle que le consentement, habituellement, requis du groupe, qui n'est que tacite.

La liberté du président de borner progressivement le débat, de proposer une synthèse et de conclure à son adoption, réduit à chaque étape la liberté du parlementaire.

Aucun parlementaire, quel que soit son groupe, ne ressent les interventions successives du président comme limitant sa liberté, il ne s'agit pour les élus, que de la manifestation du statut présidentiel qui fait du représentant du groupe une autorité capable de diriger le débat[403].

Les élus sont persuadés que l'organisation du travail parlementaire par le groupe est une garantie d'efficacité et de protection de leur libre arbitre. Ils en sont convaincus, à un point tel qu'il est difficile de ne pas les croire, s'ils se sont donnés un président, c'est afin qu'il puisse, au besoin, leur rappeler les impératifs politiques de la question examinée, qu'il puisse imposer, tel un bon père de famille, la décision qu'il estime être la meilleure pour tous.

Pour autant, il est également possible de croire que la liberté dont ils pensent bénéficier est, en majeure partie, une illusion, une acclimatation insidieuse qui conduit les parlementaires à croire que l'organisation contraignante vise à protéger leur liberté. La contrainte est alors intériorisée et transforme une discipline rigide en une autodiscipline librement consentie ; la *discipline de vote* en *unité de vote* totalement et volontairement acceptée.

Les parlementaires rejettent le terme de discipline de vote, qui heurte l'image qu'ils ont d'eux mêmes, et refusent d'être qualifiés de *godillots*. Cependant, le langage militaire semble approprié, les élus ressemblent à ces hommes obéissant à des volontés qui, sans être tout à fait étrangères, n'en demeurent pas moins extérieures.

[403] Et en cas de besoin, de vouloir pour lui, voir *supra*.

Sous la Cinquième République, les parlementaires exercent leur activité dans le cadre du groupe parlementaire auquel ils ont librement choisi d'adhérer[404]. Ce faisant, et en contrepartie des avantages que leur fournit la collectivité ainsi constituée, ils acceptent de respecter certaines règles de vie commune. Les statuts leur imposent ainsi de désigner un président et un bureau chargés de préparer les décisions que députés et sénateurs seront appelés à adopter au cours des réunions de leur groupe, puis de les exécuter.

Il ne s'agit pas là uniquement de fonctions d'intendance, le bureau apparaissant comme l'organe directeur du groupe, celui qui imprime ses choix à l'action collective. L'emprise du bureau sur le groupe se traduit ostensiblement dans le cheminement progressif vers l'unité de vote. Si celle-ci apparaît, de prime abord, et comme l'affirment les parlementaires, comme la manifestation de la cohésion politique des membres du groupe, elle est avant tout le fruit d'un processus laborieux qui conduit le bureau à encadrer constamment la discussion parlementaire qui semble de moins en moins libre. D'autant que le bureau, composé de parlementaires élus par les membres du groupe, n'est pas le seul à intervenir dans l'entreprise de la discipline de vote.

[404] Rares étant les élus qui choisissent de n'appartenir à aucun groupe.

Chapitre II

Une liberté encadrée :

Le rôle central d'organes extérieurs au Parlement

Les parlementaires se conçoivent comme les auteurs uniques de la consigne qu'ils expriment au moment du vote. L'organisation du travail parlementaire à l'intérieur du groupe nous a déjà permis de relativiser cette affirmation, les parlementaires étant progressivement conduits, par les responsables qu'ils se sont, au moins formellement, choisis, vers une décision prédéfinie.

Admettre cette vision de la discipline de vote, c'est supposer l'existence d'autres auteurs des consignes de votes, extérieurs à l'enceinte parlementaire. Un examen de l'environnement direct du Parlement nous permet de déterminer ces initiateurs possibles de la discipline de vote. Leur existence écorne une fois encore la thèse de l'autodiscipline, de l'unité de vote acquise à la suite d'un débat libre et éclairé entre les parlementaires, réunis, au cœur des assemblées, à l'abri des pressions susceptibles de fausser leur jugement.

Le premier de ces auteurs extérieurs est l'organisation partisane qui conserve un lien fusionnel avec les parlementaires élus sous son étiquette et se présente comme un creuset où s'élabore le programme politique, dont les consignes ne seront que la traduction (Section 1). Quelle que soit leur situation sur l'échiquier politique, les partis, majoritaires, minoritaires ou d'opposition, cherchent à conserver leur ascendant sur les parlementaires qu'ils ont contribué à faire élire. Une telle relation de dépendance existe également entre le groupe majoritaire, ou le principal groupe de la majorité en cas de coalition, et le Gouvernement, ce qui nous conduit à le considérer comme le second auteur externe des consignes de vote. Toutefois, la Cinquième République n'est pas un régime parlementaire comme les autres, la caractéristique essentielle qui la différencie des autres régimes parlementaires majoritaires est la place qu'elle reconnaît au Président de la République, érigé en clé de voûte du système, déterminant et conduisant la politique de la Nation. Le principal auteur des consignes suivies par le groupe majoritaire, ou les groupes constituant la majorité lorsqu'il s'agit d'une coalition, sous la

Cinquième République n'est pas, directement, le Premier Ministre et son Gouvernement, mais le Président de la République devenu chef de la majorité Parlementaire (Section 2).

Section 1 :

L'organisation partisane, lieu d'épanouissement de la discipline de vote

S'il est possible d'adhérer partiellement à la thèse de l'autodiscipline défendue par les parlementaires, il convient de s'interroger sur la place de l'organisation partisane à l'intérieur du processus qui conduit, habituellement, les parlementaires d'un même groupe à émettre un vote identique. De nombreux parlementaires sont, avant d'être des élus, des militants, des hommes et des femmes qui ont choisi d'adhérer à une organisation qui conçoit et véhicule un idéal politique.

L'objectif du parti politique étant d'exercer, à travers ses élus, le pouvoir, il est, dès lors, loisible de le considérer comme un auteur possible des consignes ou directives de vote suivies par les parlementaires.

Cette intrusion dans les consciences parlementaires est habituellement perçue comme une intervention légitime, justifiée par la mise en œuvre d'un programme que les parlementaires, comme les militants, ont démocratiquement élaboré. Dès lors, le groupe parlementaire n'est plus une entité autonome, il se définit comme un démembrement de l'organisation partisane (§1) qui accepte et parfois réclame la consigne donnée par celle-ci (§2).

§1 : Le groupe parlementaire, émanation d'un parti politique

L'affirmation peut, *a priori*, apparaître comme une contrevérité, les groupes parlementaires constituant la préhistoire du parti politique[405]. Cet état des lieux parait

[405] Ainsi, P. AVRIL remarque, en effet, que « *les partis britanniques ont d'abord correspondu à une réalité parlementaire (...). Historiquement, le groupe est apparu comme la première expression du parti et lui donna*

aujourd'hui désuet, si les deux organisations conservent des liens étroits, le parti précède et génère le groupe. Aux « *partis de cadres* », traductions extraparlementaires d'un groupe, ont succédé les « *partis de masse* », constitués de militants aspirant à défendre leurs idéaux au sein des assemblées parlementaires, notamment, en formant un groupe politique[406].

La définition des partis apportée par E. BURKE : *« un ensemble d'hommes unis pour promouvoir par leurs efforts communs l'intérêt national sur la base de quelques principes particuliers sur lesquels ils sont d'accord »*[407], s'applique aujourd'hui indistinctement aux groupes et aux partis et dévoile l'imbrication qui existe entre les deux organisations.

Celle-ci est d'ailleurs largement admise, ainsi, le Conseil Constitutionnel a-t-il établi une analogie entre les deux structures en appliquant aux groupes parlementaires le régime juridique propre aux partis politiques[408]. De même, le législateur consacre le lien unissant groupe et parti en conditionnant l'aide publique apportée au financement de ce dernier au nombre de parlementaires élus sous son étiquette[409]. L'administration de l'Assemblée Nationale reconnaît également ce lien, en affirmant que le groupe est « *l'expression organisée des partis et formations politiques au sein de l'Assemblée »*[410], enfin, de nombreux parlementaires estiment que le groupe constitue la traduction parlementaire de leur parti[411]. Le lien ainsi constaté n'est pas seulement originel, le parti s'attachant à maintenir une certaine

---

son identité en Grande-Bretagne, où l'on parle toujours de parliamentary party pour le distinguer de l'association extraparlementaire ». P. AVRIL, *Essais sur les partis politiques, op. cit.*, p. 53 et 68.

[406] Les expressions *groupes parlementaires* et *groupes politiques* sont équivalentes, toutes deux traduisent la nature mixte de l'organisation : à la fois parlementaire par sa substance et son cadre d'existence, et politique par la nature des combats qu'elle mène.

[407] E. BURKE, *Thoughts on the cause of the present discontents*, cité par P. AVRIL, *Essais sur les partis politiques, op. cit.*, p. 10, définit en l'espèce les partis politiques.

[408] Ainsi, dès sa décision 59-2 DC, des 17, 18 et 24 juin 1959, le Conseil Constitutionnel a censuré une disposition du règlement de l'Assemblée conférant au bureau le pouvoir de refuser la création d'un groupe parlementaire. Disposition selon lui contraire à l'article 4 de la Constitution et au droit qui y est reconnu aux partis politiques de se former et d'exercer librement leur activité.

Toutefois, comme le remarque, notamment, P. AVRIL, cet article concerne essentiellement les partis politiques, le Conseil Constitutionnel se livre donc à l'amalgame des deux notions et étend à la traduction parlementaire du parti la protection constitutionnelle. P. AVRIL, L'improbable « statut de l'opposition », *Les Petites Affiches*, juillet 2006, n° 138, p. 7 et svtes.

Cette analyse a présidé le 22 juin 2006 à la décision 2006-537 DC censurant le nouveau règlement de l'Assemblée qui imposait aux présidents de groupe la remise, à la présidence, d'une déclaration précisant leur appartenance à la majorité ou à l'opposition ; disposition prévoyant que le bureau de l'Assemblée aurait à connaître des litiges relatifs à cette déclaration. Selon les sages, cette mesure confère au bureau un pouvoir de décision contraire aux dispositions libérales de l'article 4 de la Constitution. Une fois encore, le Conseil Constitutionnel assimile groupes parlementaires et partis politiques et en tire les conséquences juridiques nécessaires en appliquant le régime constitutionnel plus protecteur que le régime de droit commun.

[409] Loi du 11 mars 1988 modifiée. La première fraction de l'aide est proportionnelle au nombre de voix obtenu au premier tour des dernières élections législatives, à la condition que le parti ait présenté des candidats ayant obtenu chacun au moins 1% des suffrages exprimés, dans au moins cinquante circonscriptions, ou dans au moins une circonscription d'outre-mer. La seconde fraction est proportionnelle au nombre de parlementaires, elle ne s'applique toutefois que si le parti bénéficie de la première fraction.

[410] http://www.assembleenationale.fr/connaissance/groupes.asp.

[411] C'est le cas de Ph. MARTIN, député socialise. Réponse au questionnaire.

fusion avec *son* groupe parlementaire, afin de s'assurer que ses membres, acceptent la décision adoptée sous son patronage. Ainsi, même si les parlementaires se perçoivent, en leur qualité de membres du groupe parlementaire et du parti politique, comme les auteurs des consignes de vote, celles-ci leur ont été inspirées par le parti (A), qui s'assure de leur respect à travers l'équipe administrative. Il encadre ainsi le groupe parlementaire (B) afin d'atteindre l'unité des votes.

A) Les parlementaires, substance du parti

Diverses mesures statutaires organisent l'interpénétration qui doit exister entre le groupe parlementaire et le parti politique (1). L'imbrication entre les deux structures permet aux parlementaires de se présenter comme les auteurs des consignes (2), mêmes si ces dernières sont élaborées en dehors de l'enceinte parlementaire.

1) Les dispositions statutaires

Les statuts, règlements intérieurs des groupes et partis politiques, permettent au parti de conserver, avec l'élu, le lien qui l'unissait au candidat. Chaque organisation politique adopte des règles propres, il convient dès lors de les étudier distinctement.

a) Le cas des structures gaullistes

Qu'il s'agisse des statuts des groupes parlementaires ou des organisations partisanes, les structures gaullistes se caractérisent par la faiblesse des dispositions qui visent à maintenir les liens entre le militant devenu parlementaire et son parti. S'agissant des anciens statuts, cette caractéristique s'explique par la défiance exprimée par le père fondateur ; de nos jours, l'absence de lien statutaire fort s'explique davantage par la nature complexe du parti gaulliste.

- *Les anciens statuts*

Les statuts du groupe UNR-UDT de 1962, affirment l'obligation pour les membres du groupe d'appartenir au parti et inversement pour les parlementaires membres du parti d'adhérer au groupe correspondant. Cette double appartenance offre seule la qualité de membre à part entière du groupe[412], elle est impérative et ne supporte aucune exception[413]. Elle implique, en outre, la défense, au sein du groupe, des valeurs politiques portées par le mouvement[414]. La fusion devient idéologique, et le parlementaire est perçu comme un membre du parti défendant, au cœur des Assemblées, les décisions qu'il a participé à élaborer au sein des deux structures. Admettre au cœur du groupe un parlementaire qui n'aurait pas assisté aux débats partisans, et qui pourrait, dès lors, ne pas adhérer aux décisions qui en sont issues, serait introduire un ferment de division, pouvant s'étendre à l'ensemble du groupe.

Cette nécessité justifie, notamment, l'engagement écrit pris par tous les premiers députés UNR : *« élu député UNR, je confirme solennellement mon adhésion à l'UNR et à son groupe parlementaire. Respectueux du mandat que m'ont confié les électeurs, je m'interdis pendant toute la durée de la législature de m'inscrire à tout autre groupe. Je m'engage à rester fidèle aux objectifs de l'UNR, à soutenir au Parlement et dans ma circonscription l'action du Général DE GAULLE, à accepter la discipline de vote décidée par la majorité du groupe pour les questions importantes touchant à la vie de la Nation, et de la Communauté française, afin de maintenir la cohésion de notre groupe et l'esprit du mouvement »*[415]. La condition d'appartenance réciproque, traduite dans cet engagement atteste que l'union entre le groupe et le parti est avant tout idéologique. Le député se doit de respecter les *« objectifs de l'UNR »*, en d'autres mots, le programme sur lequel Ch. DE GAULLE, et la majorité à sa suite, ont été élus. L'obligation d'appartenir au groupe et *a contrario*, l'impossibilité pour les membres extérieurs à l'UNR d'intégrer celui-ci, visent à protéger l'intégrité de ce programme et la cohésion de la collectivité. Elle est le premier garant de l'unité, avant tout recours à la discipline de vote.

---

[412] Condition *sine qua non* à l'exercice de responsabilités au bureau du groupe.

[413] Ainsi, l'article 26 prévoit que tout parlementaire qui cesse d'appartenir au parti *« est radié du groupe parlementaire »*.

[414] L'article 18 rappelle ainsi, que le groupe est divisé en seize sections qui travaillent en *« liaison avec les instances compétentes du mouvement »*.

[415] *Le Monde*, 10 décembre 1958.

Progressivement[416], les statuts n'imposent plus la condition d'appartenance réciproque. Ce silence statutaire ne peut, cependant, masquer l'ascendant permanent que le parti exerce sur les groupes parlementaires, ni la nécessité imposée aux élus de se conformer aux décisions adoptées par l'exécutif et soutenues par le parti[417]. Cette emprise demeure un des traits caractéristiques de l'UMP qui a, notamment, exigé des candidats à l'investiture pour les élections législatives de 2002, l'engagement de soutenir, durant tout leur mandat, l'action du Président J. CHIRAC et de faire figurer cet engagement dans leur profession de foi[418].

Ce silence statutaire perdure aujourd'hui, toutefois, ses motivations sont différentes, ce n'est plus la défiance idéologique à l'égard de l'organisation partisane qui le justifie, mais la nature complexe du parti issu, en 2002, d'une union des principales forces de la droite modérée.

- *Les textes actuels*

Les statuts du parti UMP s'intéressent peu aux parlementaires[419], ceux des groupes parlementaires comblent partiellement ce silence en mentionnant à l'article 8[420] que le *Secrétaire Général de l'Union* assiste, *ès qualité*, au bureau du groupe. Le parti est ainsi représenté au sein de l'instance d'encadrement, qui valide les directions de vote qui seront ensuite soumises aux élus. Le *Secrétaire Général* siège également, en cette qualité, à la tribune, aux cotés du président, lors des réunions du groupe. Hormis cette présence *« physique »* du parti[421], qui rappelle chacun à son devoir d'unité, aucune disposition ne mentionne la condition d'appartenance réciproque.

---

[416] C'est le cas des statuts de 1973 et de 1978 qui ne mentionnent plus la condition de double appartenance.

[417] Ainsi, lors des premières assises nationales de l'UNR, les 13 et 15 novembre 1959, M. HABIB-DELONCLE, chargé de réfléchir au rôle de l'UNR dans la Cinquième République, affirme : *« nos députés ont été élus … sur une équation : UNR égale DE GAULLE. Cette équation nous crée un devoir de fidélité inconditionnelle envers le Général, sa personne et sa politique »*. M. HABIB-DELONCLE, cité par J. CHARLOT, *l'UNR, étude du pouvoir au sein d'un parti politique »*, *op. cit.*, p. 89.

[418] Engagement mentionné par A. HERMEL, Etude d'un parti politique français : l'UMP, *op. cit.*, p. 149.

[419] Ils ne le font que pour organiser leur appartenance aux instances dirigeantes, ainsi, l'article 19 relatif au *Conseil National*, chargé de fixer les orientations politiques de l'Union entre deux *Congrès*, offre une place à tous les parlementaires membres de l'Union. L'article 16, qui conditionne la reconnaissance d'un mouvement à différentes conditions, dont le parrainage d'un minimum de dix parlementaires représentant au moins dix fédérations départementales, les érige en norme-étalon de la représentativité d'un mouvement en vue de sa reconnaissance officielle. Aucune disposition ne traite du lien nécessaire qui doit unir le parti à ses élus et à son groupe.

[420] Statuts du groupe UMP de l'Assemblée Nationale.

[421] Qui permet à D. MESLOT, député et membre du *Bureau Politique* de l'UMP, de qualifier le rôle du parti dans la fixation des consignes de vote de *« déterminant »*. Réponse au questionnaire adressé aux parlementaires.

Ce silence est pragmatique, certains partis ayant choisi de ne pas entrer dans l'Union, mais de conserver leur existence propre, tout en s'associant à l'UMP afin de bénéficier, lors des élections législatives, de l'élan insufflé par l'élection présidentielle[422]. Ces partis détiennent le statut de parti associé qui leur confère, au titre de parti fondateur de l'Union, le droit de participer aux instances dirigeantes du parti gaulliste, tout en conservant une identité propre et leur autonomie[423]. Cette participation à la définition de la doctrine du mouvement, qui sera défendue au sein des groupes parlementaires et traduite en consigne de vote, éloigne le risque d'une division du groupe créée par une critique extérieure, et permet aux parlementaires issus de ces partis associés, d'appartenir de manière pleine et entière, au groupe UMP de leur assemblée, et d'y exercer des responsabilités réservées autrefois aux seuls membres du parti gaulliste[424].

L'existence de cette *« galaxie UMP »*[425] ne permet plus au parti d'imposer strictement la condition d'appartenance réciproque. Ces silences ne doivent, toutefois, pas minimiser les liens qui existent entre groupes et parti, notamment parce que, comme le remarque A. HERMEL, l'UMP est *« un parti littéralement ''coiffé par ses élus'' »*[426]. A ce titre, il maintient l'imbrication entre les deux structures, aussi bien au plan matériel qu'au niveau idéologique, et s'attache *ses* parlementaires.

Les statuts socialistes tentent d'imposer de manière plus précise l'interpénétration et cherchent à s'assurer, ainsi, du respect de l'unité.

---

[422] C'est le cas, du Parti Chrétien-Démocrate de Ch. BOUTIN et jusqu'à sa décision de reprendre, au cours du premier semestre 2011, son indépendance pour constituer avec d'autres formations centristes l'ARES, celui du Parti Radical Valoisien, dirigé par J. L. BORLOO.

[423] Ainsi, en vertu du contrat d'association signé le 9 octobre 2002 entre les dirigeants de l'Union et du Forum Des Républicains Sociaux, ancienne dénomination du Parti Chrétien-Démocrate, celui-ci dispose de vingt-cinq représentants au sein du *Conseil National* de l'UMP, représentation qui est d'ailleurs prévue à l'article 19 des statuts du parti gaulliste : *« le Conseil National est composé (...) des représentants des '' personnes morales associées'' et fédérations particulières, désignés en fonction du nombre de leurs adhérents, dans les conditions définies par le bureau politique et sous réserve de l'adhésion personnelle de ses représentants à l'Union »*. La forme associative permet aux militants, choisis pour représenter le parti associé au sein de l'Union, d'adhérer à l'UMP tout en restant membre de leur formation d'origine.

[424] Ainsi, jusqu'à son entrée au Gouvernement, en juin 2011, J. LEONETTI vice-président du parti radical valoisien est membre du groupe UMP de l'Assemblée Nationale, et y exerce, en qualité de membre à part entière, les fonctions de premier vice-président.

[425] http://www.lemouvementpopulaire.fr/la-galaxie-ump/, formulation qui atteste le lien fusionnel existant entre le parti gaulliste et les structures associées, cette galaxie englobant, outre les partis associés, différents mouvements constitués au sein de l'Union, tel le *Cercle des Réformateurs* ou encore la *Fondation Ch. DE GAULLE*.

[426] A. HERMEL, Etude d'un parti politique français : l'UMP, *op. cit.*, p. 154.

b) Le cas des structures socialistes

Les statuts du Parti Socialiste s'assurent de la fidélité du parlementaire aux positions partisanes liant l'élu à *son* parti, exigence qui est également présente dans les statuts des groupes parlementaires, garants de l'unité.

- *L'union étroite, exigence partisane*

Les premières conditions posées par les statuts précèdent l'élection, et concernent le candidat dont on cherche à s'assurer l'adhésion aux valeurs fondamentales défendues par l'organisation partisane. Ainsi, l'article 1-8 impose, à toute personne désirant se présenter à une élection nationale, un militantisme minimum de trois années[427]. Il s'agit de vérifier la permanence et la solidité de l'engagement du candidat[428], le parlementaire étant, *ab initio,* tributaire de son engagement partisan et de la confiance que lui ont manifestée les adhérents. A ce titre, l'article 9-3 exige que tout candidat à l'investiture prenne *« par écrit, avant la ratification de sa candidature, l'engagement sur l'honneur de remettre sa démission au (à la) président(e) de l'assemblée à laquelle il (elle) appartient si, après avoir été élu(e), il (elle) quitte le parti pour une cause quelconque »*[429]. L'objectif de ces dispositions est de s'assurer de la fidélité du futur élu, elles impliquent que le parti se considère comme le *« propriétaire »* du mandat détenu par le parlementaire et que celui-ci doit en perdre la jouissance s'il décide de quitter le parti, ou si celui-ci décide de se séparer d'un élu qui a, à plusieurs reprises ou lors du vote d'un texte essentiel, rompu le principe d'unité[430].

[427] Les statuts prévoient que le *Congrès* peut poser des exceptions à cette règle d'appartenance, en permettant, notamment, aux anciens militants de partis de gauche, d'adhérer au parti socialiste, en conservant leur ancienneté. Hormis cette condition d'appartenance, la procédure d'investiture est assez libérale, les instances vérifient uniquement que le candidat est à jour de cotisation (Article 3-4). Il appartient ensuite à l'ensemble des adhérents de choisir, par le vote, le candidat du parti, l'article 3-4 dispose toutefois que *« seuls votent les adhérents ayant au moins six mois d'ancienneté »*.

[428] Entre 1946 et 1969, les statuts imposent un militantisme minimal de cinq ans, cependant, comme le remarque N. CASTAGNEZ, *« il est en pratique très difficile de faire respecter la règle des cinq ans. D'une part, certains candidats ont rejoint les socialistes dans la Résistance sans avoir formellement adhéré, d'autre part, le parti ne veut pas se priver d'autres figures, résistants ou membres de la France libre, qui adhérent à l'occasion des élections, tels que Ch. PINEAU ou A. SAVARY »*. N. CASTAGNEZ, Discipline partisane et indisciplines parlementaires, *Parlement[s]*, n° 6, 2006, p. 52.

[429] Cette mesure date de 1945 (article 15 des statuts), auparavant, l'article 45 des statuts de 1905 imposait la promesse de respecter les principes du parti et les décisions adoptées par les *Congrès* nationaux et internationaux. *Idem,* p. 43.

[430] Cet engagement demeure purement formel, la Constitution consacrant la nature représentative du mandat et la liberté du représentant face à toute consigne impérative, qu'elle émane d'une circonscription ou du parti. Il n'a aucune conséquence juridique et ne peut obliger l'élu à abandonner son mandat, ni le président de l'Assemblée concernée à accepter une démission qui violerait l'article 27 de la Constitution.

Le parti s'attache, ensuite, à maintenir le lien originel en obligeant *ses* élus à intégrer *son* groupe parlementaire[431], l'article 9-4 pose la réciproque en précisant que le groupe socialiste du Parlement, commun aux deux assemblées, est *« composé exclusivement des membres du parti »*. Seuls peuvent donc être membres à part entière du groupe, les parlementaires membres du Parti Socialiste qui totalisent au moins trois années de militantisme. Ces conditions permettent au parti de s'assurer que le futur élu adhère aux idéaux qu'il promeut, de juger de son aptitude à défendre et appliquer, au sein des assemblées, les directives qu'il aura participé à créer en tant que militant. Elles constituent la première garantie du respect de l'unité que les statuts socialistes érigent en obligation[432].

Les parlementaires appartenant à d'autres partis, s'ils ne peuvent intégrer le groupe constitué par les élus socialistes, peuvent choisir d'être rattachés ou apparentés à celui-ci. C'est actuellement le cas, au Sénat, des élus écologistes et, à l'Assemblée Nationale, des élus *« radicaux de gauche »* et *« divers gauche »*, qui sont apparentés au groupe SRC et disposent, en vertu d'un accord conclu, entre le PS et le Parti Radical de Gauche, d'une certaine autonomie. Celle-ci se traduit, notamment, par le fait que les radicaux ne sont pas liés par les consignes adoptées par les élus socialistes. Cette liberté peut devenir une source de tensions, certains membres à part entière du groupe réclamant l'unité et le respect la ligne officielle du Parti Socialiste validée par le groupe[433]. L'invocation de l'unité, contre la liberté reconnue aux parlementaires associés, atteste l'intériorisation de la discipline partisane et la nécessité pour le groupe, de respecter l'unité de vote. Toutefois, la plupart des élus et responsables admettent que de tels rattachements offrent un réel bénéfice au groupe, accroissant son poids politique au sein de l'assemblée. Ils permettent également au parti d'éviter que ne se développe institutionnellement une parole politique concurrente, qui, bien que proche de celle qu'il véhicule, propose des solutions différentes, susceptibles d'attirer certains électeurs. Ainsi, les apparentements, qui semblent, en premier lieu, profiter aux petites formations, qui disposent

---

[431] Condition fixée à l'article 1-3, cette place privilégiée traduit la nécessité de maintenir le lien avec les parlementaires, mais également avec le groupe que ceux-ci constitueront au sein des Assemblées.

Cette fois encore, l'engagement est purement politique, les parlementaires jouissant de la liberté d'adhérer au groupe de leur choix, ou de n'adhérer à aucun groupe. Liberté confortée par l'article 19 du RAN, dont la rédaction permet, toutefois, d'affirmer que l'appartenance à un groupe parlementaire est perçue comme le comportement de droit commun.

[432] Article 9-6 : « *en toutes circonstances, ils [les parlementaires] doivent respecter la règle de l'unité de vote de leur groupe* ».

[433] Ainsi, lors de la réunion du groupe SRC du 25 mars 2009, l'un des responsables est revenu sur la dissidence des radicaux, apparentés au groupe, lors du vote de la révision constitutionnelle, le 21 juillet 2008, réclamant une sanction contre ceux qui ont ainsi rompu l'unité de vote et permis la victoire d'un projet condamné par le groupe : *« il faut en appeler à la responsabilité (…), une fois pour toute, il faut rappeler à l'ordre ces gens là. Je dis J. LANG, mais j'interpelle ouvertement nos camarades radicaux qui ont eu la même position … »*.

ainsi des facilités accordées à un groupe parlementaire important, favorisent davantage l'hégémonie idéologique de leurs *grands frères politiques*.

Le parti s'assure également de l'adhésion des parlementaires aux décisions qu'il a adoptées, en leur imposant l'appartenance aux *« commissions et groupes d'études du parti correspondant aux commissions parlementaires dont ils sont membres »*[434].

Cet objectif est également conforté par les dispositions de l'article 9-6, qui obligent les élus à se conformer à la tactique du parti[435]. Celui-ci peut d'ailleurs être appelé, par les groupes, à régler un conflit ; l'article 7-10 prévoit ainsi l'existence de délibérations communes au groupe parlementaire et au *Conseil National*[436] à la demande de l'une de ces instances. Parti et groupes deviennent ainsi co-auteurs[437] et coresponsables de la décision, ils ne sont toutefois pas égaux[438], l'article 7-11[439] reconnaissant au *Conseil National* le pouvoir de décider seul si la délibération n'a pas permis de dégager un consensus. Cette disposition, qui atteste de la supériorité du parti, justifiera son intervention dans l'élaboration de la consigne de vote.

Les statuts des groupes parlementaires traduisent également la fusion qui existe entre le parlementaire et son parti, mais également entre le parti et son groupe.

- *Les statuts du groupe, traduction parlementaire de l'interdépendance*

La double dépendance organisée par les statuts, qui vise à s'assurer de la fidélité de l'élu à ses engagements partisans, est, en premier lieu, financière, les dispositions des groupes

---

[434] Article 9-4 des statuts. Cette condition permet également au parti de bénéficier de l'expertise acquise par les parlementaires dans les commissions et inversement, de faire bénéficier le groupe de la spécialisation acquise au sein des structures d'études et de réflexion du parti. Voir *infra*.

[435] N. CASTAGNEZ rappelle que cette obligation figurait déjà à l'article 37 des statuts de 1905. N. CASTAGNEZ, Discipline partisane et indisciplines parlementaires, *op. cit.*, p. 43.

[436] Instance chargée de réactualiser, entre deux réunions du *Congrès*, les positions adoptées au nom du parti.

[437] A. VIDALIES, membre du bureau du groupe SRC et *Secrétaire National* en charge de l'emploi, estime quant à lui que *« le vote du groupe n'est (…) qu'indicatif, c'est toujours, si nécessaire le Bureau National du parti qui tranche »*. Cette position réaffirme la supériorité du parti, qui s'exprime notamment dans la fixation de la consigne de vote. A ce sujet, A. VIDALIES estime que le parti *« doit avoir le dernier mot »*. Réponses au questionnaire adressé aux parlementaires.

[438] Il est toutefois possible, dans ce cas, de remarquer un certain libéralisme des statuts actuels par rapport aux dispositions de 1905, selon lesquelles *« chacun des élus parlementaires en tant qu'élu, et l'ensemble du groupe en tant que groupe relève du contrôle du Conseil National »* (article 55). Les statuts actuels confèrent une plus grande autonomie au groupe parlementaire, ce qui traduit la crainte moins importante d'une dissidence généralisée, puisque, comme le remarque N. CASTAGNEZ, les mesures de 1905 démontrent que *« la SFIO est taraudée par la crainte d'une indiscipline du groupe en son entier et non seulement par des indisciplines individuelles »*. N. CASTAGNEZ, Discipline partisane et indisciplines parlementaires, *op.* cit, p. 44.

[439] « *La décision prise est immédiatement applicable si elle est votée à la majorité simple des deux collèges. Si ces conditions ne sont pas remplies, le Conseil national se saisit de la question et prend la décision à la majorité absolue de ses membres* ». Article 7-11.

parlementaires confirment l'obligation faite par le parti aux élus, de lui reverser une part de leur indemnité parlementaire[440]. Comme le remarque J. F. CULLIEYRIER, ce lien financier démontre *« qu'une liaison étroite existe entre le parti et le groupe »*[441] ; celle-ci n'est toutefois pas uniquement matérielle, elle est également idéologique. Ainsi, l'article 9-5 des statuts du groupe SRC intègre automatiquement le *Premier Secrétaire* du parti au bureau du groupe, organe central du processus de la discipline de vote, il peut également, qu'il soit ou non parlementaire, prendre place aux cotés du président de groupe lors des réunions afin de rappeler à tous la position du parti et le devoir d'unité. Le lien idéologique, autant que la supériorité du parti, sont également mentionnés dans les statuts des groupes parlementaires qui renvoient au parti les cas d'indiscipline[442].

Il convient toutefois de noter que la pratique est plus libérale que ne le voudraient les statuts, dont les dispositions retranscrivent souvent *in extenso* ceux des Troisième et Quatrième Républiques, y compris les mesures tombées depuis en désuétude, les parlementaires ayant progressivement rejeté la dimension autoritaire des dispositions. Il est ainsi possible de noter que la condition d'appartenance réciproque n'entraîne pas la radiation automatique du groupe d'un parlementaire démissionnaire ou exclu du parti. L'absence d'automaticité révèle une certaine autonomie du groupe face au parti. Ainsi, M. CHARASSE, qui s'était attiré les inimitiés de ses collègues sénateurs, suite à « *ses fréquentes incartades »*[443], a choisi, sans y être formellement contraint, et malgré sa suspension, puis son exclusion du parti[444], de quitter le groupe socialiste du Sénat et de rejoindre le groupe RDSE[445].

Toutefois, dans leur globalité, les parlementaires socialistes acceptent de se plier à l'unité et de respecter une décision dont ils estiment être les co-auteurs, justifiant une nouvelle fois la thèse de l'autodiscipline.

Certains des groupes que nous avons précédemment pu qualifier de groupes atypiques maintiennent également les liens avec le parti dont ils sont issus.

---

[440] Cette mesure est l'objet du titre final des statuts du groupe socialiste du Sénat *« Rapports financier avec le Parti Socialiste »*, dont l'article unique adapte le principe de la contribution financière à l'impératif de transparence du financement des partis politiques, en prévoyant que l'autorisation de prélèvement bancaire doit être adressée au trésorier du parti *« sous couvert du trésorier du Sénat »*.

[441] J. F. CULLIEYRIER, *Le groupe parlementaire*, 1970, mémoire, sciences politiques, Paris, 1970, p. 67.

[442] Article 18 des statuts du groupe SRC.

[443] Selon B. RULLIER, ancien secrétaire général du groupe socialiste du Sénat, entretien avec l'auteur.

[444] Pour avoir soutenu un candidat dissident à la présidence du Conseil Général du Puy de Dôme.

[445] Avant d'être nommé au Conseil Constitutionnel.

c) Les groupes atypiques : le cas des structures communistes

Seuls les statuts communistes contiennent des dispositions qui lient le parlementaire au parti ; en l'absence de règlements intérieurs des groupes, il convient de rechercher ces liens dans les statuts du parti**.** Ceux-ci demeurent relativement silencieux : outre la nécessaire investiture par l'ensemble des adhérents, les dispositions mentionnent l'obligation imposée à tous les élus, qu'ils soient représentants nationaux ou élus locaux, de reverser l'intégralité de leur indemnité au parti[446]. Le secrétaire général du groupe procède aux démarches nécessaires afin que la totalité de l'indemnité parlementaire soit transmise au parti, celui-ci allouant ensuite aux élus des moyens financiers calculés en fonction de leurs besoins. Cette dépendance financière a conduit à qualifier les élus communistes de *« salariés du parti »*[447]. L'expression n'est pas anodine, elle reflète la nature particulière du droit du travail qui vise à combler, au moyen du salaire, l'infériorité dans laquelle l'employé est placé vis à vis de son employeur[448]. Admettre que les parlementaires sont des salariés de leur parti, c'est accepter l'existence d'une subordination, qui se traduit notamment au moment des votes, par l'obéissance des parlementaires aux consignes. Le parti a, longtemps, contrôlé étroitement l'action des parlementaires en offrant à ses membres influents l'assurance de détenir un mandat parlementaire, de siéger au bureau du groupe, et de conserver ainsi leur *leadership*[449]. La situation est aujourd'hui différente[450], les parlementaires, profitant notamment de l'affaiblissement du parti, ayant acquis la liberté de vote.

Les élus adhérent au parti parce qu'ils en partagent les idéaux, une fois élus, ils constituent, au sein des assemblées, un groupe uni autour de ces valeurs communes. Ils expliquent souvent l'unité exprimée dans leurs votes par ce pré-requis. Toutefois, les partis,

---

[446] Article 19 des statuts du Parti Communiste : *« ils prennent l'engagement de reverser leurs indemnités au Parti qui contribue à leur donner les moyens d'exercer leur mandat »*.

[447] A. SOURY mentionne l'utilisation de ce qualificatif. Sous son mandat, le parti reversait aux députés un tiers de leur indemnité parlementaire, soit un peu plus de neuf cents euros. A. SOURY, *L'envers de l'hémicycle*, 3e éd., Paris, L'Harmattan, 1995, p. 48-49.

Les statuts préfèrent utiliser le terme de *« reversement »*, article 13 des statuts du Parti Communiste.

[448] Ce lien de subordination est le premier critère permettant de qualifier le contrat synallagmatique, signé par l'employeur et le salarié, de contrat de travail, il se définit comme *« l'exécution d'un travail sous l'autorité d'un employeur qui a le pouvoir de donner des ordres et des directives, d'en contrôler l'exécution et de sanctionner les manquements de son subordonné »*. Commentaire de Ch. RADE sous l'article L. 1221-1 du code du travail, *Code du Travail*, 70e éd., Paris, Dalloz, 2008, p. 23-31.

[449] Notamment en réservant les sièges de la « *couronne rouge* » aux dirigeants du parti, qui par leur présence parmi les députés pouvaient s'assurer du respect des consignes et de la fidélité au programme communiste, le parlementaire communiste n'étant pas considéré comme le représentant de la Nation, mais comme un agitateur du parti au sein de l'assemblée à laquelle il appartient.

[450] Depuis 1993, date de l'accession à la présidence du groupe d'A. BOCQUET.

dans leur grande majorité, tentent de maintenir l'adhésion originelle afin que ces représentants, par l'intermédiaire desquels ils exercent le pouvoir, continuent d'appliquer des décisions conformes aux options que les instances dirigeantes ont pu dégager[451]. Les partis se ménagent cette fidélité en offrant aux parlementaires le rôle de co-auteurs de la directive de vote.

2) Les parlementaires co-auteur de la consigne

Les parlementaires, comme l'ensemble des militants sont, périodiquement[452], invités à assister et à participer au *Congrès* de leur parti, afin de définir et d'adopter, par le vote, l'orientation de celui-ci, le squelette de son action pour les années à venir. Les parlementaires détiennent, en leur qualité de militant, un droit de vote qui leur permet également de choisir les dirigeants qui devront adapter ces orientations aux exigences nouvelles apparues dans l'intervalle de deux *Congrès*[453]. Toutefois, les parlementaires ne sont pas des militants comme les autres, ils appartiennent à l'élite partisane et, par conséquent, sont associés plus étroitement à la définition de la tactique politique, qu'ils ont l'obligation de respecter dans le cadre de leur mandat[454]. Cette association étroite est dans un premier temps permise par leur participation aux instances dirigeantes (a), elle est, en second lieu, facilitée par leur statut d'expert (b).

[451] Les tentatives de s'attacher ainsi les parlementaires sont souvent contraires à la Constitution qui consacre le mandat représentatif. Les engagements pris par les parlementaires, à la demande des partis, n'ont, dès lors, aucune valeur juridique. Ils revêtent, toutefois, une valeur politique qui peut se révéler suffisamment contraignante pour permettre au parti de s'assurer de la fidélité de l'élu qu'il a participé à faire élire, tout en confortant la thèse de la soumission volontaire.

[452] Les articles 6-1 des statuts du PS, 14 des statuts de l'UMP et 3 de ceux du PRG prévoient que les *Congrès* de ces partis se réunissent tous les trois ans. Certaines formations choisissent de réunir plus fréquemment l'ensemble de leurs adhérents, c'est le cas du Nouveau Centre (article 6) et des Verts (article 12.2) qui organis[ai]ent leur *Congrès* ou *Assemblée Générale* tous les deux ans ; le PRV (article 7) et, aujourd'hui, Europe Ecologie Les Verts (article 8) ont, quant à eux, opté pour une réunion annuelle de leurs militants.

[453] Les statuts du Parti Socialiste prévoient des procédures de consultation directe des militants : la *conférence militante* prévue à l'article 6-9 et la *consultation directe* de l'article 6-11, sorte de référendums internes au parti. Cette volonté d'associer plus directement les militants à la détermination de la ligne politique, si elle s'apparente aux procédures de la démocratie directe, en présente également les inconvénients. En l'espèce, la place importante du *Conseil National*, qui détient, en vertu des statuts, la maîtrise de la procédure, lui permet d'ôter toute efficience à la consultation. Ce rôle de filtre vise à limiter les remises en question trop fréquentes de décisions adoptées à la majorité et constituant la base du programme socialiste.

[454] Ainsi que le mentionne l'article 9-6 des statuts du Parti Socialiste.

a) Une participation étroite à l'élaboration de la consigne : le parlementaire membre dirigeant du parti.

L'article 4 de la Constitution reconnaît aux partis le droit de se former et d'exercer librement leur activité, cette liberté leur permet de choisir la manière dont ils s'organisent et entraîne une variété des structures et dénominations des instances dirigeantes, ce qui nous contraint à étudier séparément le rôle des parlementaires au sein de ces instances dirigeantes.

- *Le cas de l'UMP*

Dans l'intervalle de deux *Congrès*, diverses instances sont chargées, par les statuts, de réactualiser les options dégagées par l'ensemble des militants, les parlementaires y détiennent une place prépondérante, ainsi, l'ensemble des parlementaires de *l'Union* siègent, *ès qualité*, au sein du *Conseil National*[455]. Toutefois, les parlementaires ne forment qu'une des composantes du *Conseil* qui réunit *in fine*, l'ensemble des représentants de *l'Union* : y siègent notamment, les députés européens membres de l'UMP, les anciens Présidents de la République, ainsi que les anciens Premiers Ministres membres de l'*Union* ... Les parlementaires, s'ils participent dans ce cadre à une définition de la ligne directrice du parti, ne constituent qu'une part minime de l'effectif total du *Conseil National*.

Certains d'entre eux se voient offrir une position plus influente puisqu'ils sont appelés à siéger au *Bureau Politique*, appartenance qui leur permet de participer plus périodiquement, entre deux réunions du *Conseil National*, à la redéfinition des orientations du parti. Les parlementaires ne siègent pas *ès qualité* au sein du *Bureau Politique*, mais en tant que membres dirigeants : c'est le cas, actuellement de vingt-six[456] des trente membres du *Bureau* élus par le *Conseil National*, comme celui des parlementaires qui ont été désignés *Secrétaires Nationaux*. L'ensemble du *Bureau Politique* est composé de responsables de premier plan,

[455] « *Chargé de définir, dans l'intervalle des sessions du Congrès, les orientations politiques de l'Union* ». Article 20 des statuts.

[456] Parité oblige, le *Conseil National* élit quinze femmes. Au 16 août 2011, neuf d'entre elles sont députées : B. BAREGES, M. L. FORT, Cl. GREFF, F. GROSSETETE, J. IRLES, B. POLETTI, F. de PANAFIEU, V. ROSSO-DEBORD, M. TABAROT et C. VAUTRIN, deux sont sénatrices : C. TROENDLE, J. GARRIAUD-MAYLAM.
La proportion de parlementaires s'avère plus importante s'agissant des hommes désignés par le *Conseil National*, Ph. BRIAND, D. BUSSEREAU (depuis son départ du Gouvernement en novembre 2010), B. DEFLESSELLES, Ch. ESTROSI, L. GISCARD D'ESTAING, Cl. GOASGEN, Ph. GOUJON, M. HERBILLON, H. MARITON, R. MUSELIER, D. ROBERT, sont députés. Il convient d'ajouter à ces dix membres de la chambre basse, trois sénateurs : H. FALCO, J. P. FOURNIER et A. de MONTGOLFIER. Enfin, deux édiles, A. RUFENACHT et A. ROSSINOT, ancien ministre Chargé des Relations avec le Parlement du Gouvernement CHIRAC (du 20/03/1986 au12/05/1988).

membres du Gouvernement ou d'une assemblée parlementaire[457], qui sont directement associés aux décisions qui seront adoptées par le *Bureau Politique* au nom du parti, ils participent ainsi à la traduction de l'intérêt partisan en consigne que les parlementaires, représentants du parti au sein des assemblées, se devront d'appliquer lors de leurs votes.

Avant le remaniement de novembre 2010 et les modifications nombreuses de l'organigramme dues aux réorganisations gouvernementale et partisane, soixante-sept des cent onze membres du *Bureau National*, sont des parlementaires. Cette forte proportion[458] leur permet d'influencer les décisions qui seront prises au nom du parti, de répercuter au sein de cette instance les remarques formulées par leurs collègues, ou par les électeurs rencontrés dans leur circonscription. Le parlementaire devient un catalyseur, chargé de recueillir les opinions utiles et de les transformer en consignes de vote reflétant la conception partisane de l'intérêt général.

Dernière structure associant parlementaires et responsables divers à la définition permanente de la ligne politique du parti : le *Comité d'Orientation*[459], comportant quarante-et-un secteurs de réflexion placés sous la responsabilité d'un *Secrétaire National.* Dix-neuf[460] des quarante-et-un *Secrétaires Nationaux thématiques* que compte le *Comité*, sont des députés[461]. Ainsi,

---

[457] Sont également réunis, au sein du *Bureau National*, et autour du *Secrétaire Général* du parti (J. F. COPE a succédé en novembre 2010 à X. BERTRAND, tous deux députés), *« l'équipe dirigeante »*. celle-ci se compose, au 16 août 2011, des deux secrétaires généraux adjoints, M. Ph. DAUBRESSE et H.NOVELLI, députés, des vice-présidents du *Conseil National*, J. P. RAFFARIN, sénateur, M. ALLIOT-MARIE et P. MEHAIGNERIE, députés, et B. HORTEFUEX. J. Cl. GAUDIN, sénateur président du groupe UMP du Sénat, ancien président du *Comité de la Majorité*, siège également au *Bureau* en qualité de président de la *Commission Nationale des Investitures*. Le *Bureau* du parti UMP comprend également le trésorier du parti, D. DORD, député, le délégué général en charge du projet, B. LEMAIRE (qui a succédé, sous la présidence de J. F. COPE, à P. MEHAIGNERIE, devenu vice-président) assistée de deux déléguées générales adjointes, V. ROSSO-DEBORD (qui siège déjà au *Bureau* en sa qualité de membre élu par le *Conseil National*) et F. KELLER. De même, la déléguée générale aux élections, N. MORANO siège au *Bureau*, comme ses deux adjoints, B. DEFLESSELLES et Ch. KERT, tous deux vice-présidents du groupe UMP de l'Assemblée. Siège également au *Bureau* le délégué général aux fédérations, E. COURTIAL, et ses deux adjoints, C. VAUTRIN et Ph. COCHET, Enfin, la déléguée générale à la formation, M. TABAROT, siège avec ses deux adjoints, J. BOUGRAB et J. CHARTIER, *whip* de la commission des Finances de l'Assemblée. Siègent également au *Bureau* les conseillers politiques et les secrétaires nationaux fonctionnels, les présidents des assemblées, ceux des groupes parlementaires, les anciens présidents de la République, le Premier Ministre en exercice et les anciens Premiers Ministres.

On remarque que les parlementaires, notamment ceux qui siègent au bureau et jouent un rôle dans l'élaboration et la transmission des consignes de vote, détiennent une place importante au sein de cette instance décisionnelle. Certains peuvent y siéger à différents titres, renouvelant la confiscation des postes de décision critiquée dans les années 1960.

[458] Avant le remaniement de novembre 2010, ce qui représente une proportion de 60 % de l'effectif du bureau. Sa composition est aujourd'hui encore en mutation, en atteste la suppression, en janvier 2011, des postes de porte parole. Ce qui nous empêche de mener de telle comparaison.

[459] *« Le Comité d'Orientation est composé de Secrétaires Nationaux. Il est chargé de suivre l'élaboration ou l'application du projet politique de l'Union et d'assurer la coordination entre l'Union et les Assemblées parlementaires »*. Article 21 des statuts.

[460] Au 16 août 2011.

[461] Ph. BOENNEC, V. BOYER, Ch. BRUNEL, O. CARRE, J. CHARTIER, E. CIOTTI, Ph. COCHET, E. COURTIAL, E. DIARD, L. GISCARD D'ESTAING, Cl. GREFF, A. HERTH, L. DE LA RAUDIERE, H. MARITON, D. MESLOT, B. POLETTI, E. RAOULT, A. ROBINET, G. TESSIER.

jusqu'au mois de juillet 2009, E. RAOULT, était *Secrétaire National chargé des relations avec les groupes parlementaires*[462], fonction qui est aujourd'hui assurée par deux des quatre *chargés de mission*[463].

La forte proportion de parlementaires exerçant des fonctions au sein des instances dirigeantes du parti, qui confirme l'imbrication existant entre les deux structures, permet aux membres des assemblées de jouer un rôle décisif dans l'adoption des décisions partisanes, qui seront ensuite traduites au niveau parlementaire. Ses responsabilités offrent également aux parlementaires qui les exercent, le statut d'expert qui peut leur permettre d'influencer la réflexion préalable nécessaire à toute décision[464]. Les parlementaires membres de ces instances dirigeantes se perçoivent, plus encore que leurs collègues parlementaires, comme les auteurs des consignes et directives. Bien que la situation majoritaire du parti UMP modifie sensiblement le rôle de celui-ci dans l'élaboration de la ligne directrice de l'action parlementaire, qui relève davantage du pouvoir exécutif[465], la structure partisane s'assure, par la fusion qu'elle maintient avec le groupe parlementaire, du respect de ses décisions.

Les parlementaires socialistes participent également, en qualité de membres dirigeants, à l'élaboration des consignes, traduction du programme politique d'une structure d'opposition.

Avant le remaniement de novembre 2010, et l'arrivée de J. F. COPE à la tête du parti présidentiel, le *Comité d'Orientation* comptait trente-neuf secrétaires généraux, dont vingt-trois étaient députés.

[462] Il est, depuis le mois de juillet 2009 *Secrétaire National* chargé de l'outre-mer.

[463] G. LONGUET, ancien président du groupe UMP du Sénat, a été, jusqu'à son entrée au Gouvernement en février 2011, responsable des relations entre le parti et les sénateurs. Depuis, il est, en sa qualité de ministre de la Défense, conseiller politique de l'UMP, le poste de chargé de mission en charge des relations entre le parti et les sénateurs étant assuré par un autre sénateur membre de l'UMP.

Les relations entre le groupe UMP de l'Assemblée Nationale et le parti, ont été confiées au député Ph. BRIAND.

[464] Voir *infra*.

[465] Selon F. VANNSON, député UMP, la place du parti dans la détermination des consignes de vote, est *« négligeable lorsque l'on est dans la majorité. Les députés de la majorité soutiennent l'action du Gouvernement. Le parti intervient en amont, avant l'élection, pour construire un programme. Ensuite c'est au Gouvernement de jouer son rôle »*. Réponse au questionnaire adressé aux parlementaires.

Les parlementaires parviennent, toutefois, à conforter la thèse de la soumission volontaire en rappelant que la feuille de route de l'action gouvernementale a été fixée sur la base du programme électoral, élaboré avec leur concours. Le même parlementaire nous le confirme : *« les textes qui nous sont soumis sont souvent l'expression d'engagement électoraux pris auprès des électeurs et auxquels nous avons adhéré »*. Réponse au questionnaire adressé aux parlementaires.

- *Le cas du parti socialiste*

Le PS fonctionne sur un modèle représentatif qui assimile le parti à l'ensemble de ses militants[466]. Les adhérents des sections, regroupés en fédérations départementales, sont appelés, tous les trois ans à désigner des délégués qui les représenteront au *Congrès National*. Ces délégués sont chargés, en votant pour les motions en lice, de définir l'orientation du parti. Les membres du groupe parlementaire sont membres *ès qualité* du *Congrès*[467] et participent ainsi directement à la détermination de la position officielle du parti, qu'ils relaieront ensuite dans les groupes parlementaires.

Les adhérents sont également appelés à désigner, dans le cadre d'*assemblées générales de section*, le *Premier Secrétaire* du parti[468] qui agira en son nom, dans l'intervalle de deux *Congrès* et sera, dans l'exercice de cette mission, assisté par le *Conseil National*[469]. Lorsque ce *« Parlement »*[470] du parti n'est pas réuni, la direction politique incombe au *Bureau National*, composé de cinquante-quatre membres élus par le *Conseil National* en son sein, de dix-huit *Premiers Secrétaires des Fédérations*, choisis par leurs pairs[471] et du *Premier Secrétaire* du parti. C'est au sein du *Bureau National* que seront recrutés, sur proposition du *Premier Secrétaire*, les *Secrétaires Nationaux* qui auront la charge d'assurer la gestion du parti et de préparer ses décisions, chaque *Secrétaire National* étant chargé de mener, au nom du parti, les études et débats nécessaires à l'adoption de la décision la plus appropriée[472].

La forte proportion de parlementaires participant à ces instances dirigeantes permet de les présenter comme les principaux auteurs de la ligne politique du parti, et de l'actualisation nécessaire des orientations dégagées lors du *Congrès*. C. BACHELOT remarque ainsi que le *Bureau* est *« investi par les élus, dont l'autorité politique est directement corrélée à celle conférée par leur mandat »*[473]. Les parlementaires, qui entre 1995 et 2007, représentent, avec les conseillers généraux, environ 48 % de l'effectif total du *Bureau* et du *Secrétariat*

---

[466] L. OLIVIER, évoque *« le mythe d'un modèle organisationnel qui identifierait la base militante au parti, solidariserait les adhérents, les cadres et les élus »*, L. OLIVIER, Ambiguïté de la démocratie partisane en France (PS, RPR, UMP), *RFSP*, 2003, n° 5, p. 779.

[467] Article 6-3.

[468] Article 7-14.

[469] Dont les membres sont également élus par les délégués lors du *Congrès*, article 7-5.

[470] C. BACHELOT, Parti Socialiste français et Parti Travailliste britannique, le cas des groupes dirigeants, *Vingtième Siècle*, n° 96, 2007, p. 108. Ce *Parlement*, comprend deux cent quatre membres élus auxquels il convient d'ajouter le *Premier Secrétaire* du parti et les *Premiers Secrétaires de fédération*, article 7-14.

[471] Article 7-12.

[472] Ainsi, un universitaire, B. MONTHUBERT, a été désigné *Secrétaire National à l'enseignement supérieur et à la recherche.*

[473] C. BACHELOT, Parti Socialiste français et Parti Travailliste britannique, le cas des groupes dirigeants, *op. cit.*, p. 117.

National[474], détiennent un pouvoir non négligeable dans la définition de la doctrine du parti, qu'ils peuvent ensuite facilement traduire, au sein du groupe, en qualité de membre du bureau ou de responsable d'un texte, en directives de vote. Ainsi, aujourd'hui[475], le *Secrétariat National*, « *instance exécutive* »[476] du parti, comprend soixante-cinq secrétaires nationaux dont dix-neuf députés et un sénateur. Onze de ces dix-neuf députés sont membres du bureau du groupe[477] ; ils exercent donc des fonctions dirigeantes au sein des deux structures et participent à créer et à faire circuler la position partisane, puis à s'assurer de son respect, notamment lors des votes. Ces responsables peuvent légitimement affirmer être les auteurs des consignes, et ne traduire dans leurs votes, que leur volonté propre, confortée par le débat. La situation des élus n'appartenant pas à l'appareil du parti, est toute différente, la discipline de vote se présente à eux comme une contrainte et non comme la conséquence d'une volonté librement exprimée. Ces *backbenchers* peuvent faire leur la critique des militants socialistes qui dénoncent *« la dimension tentaculaire de l'appareil et un déficit démocratique lié a un sentiment ''basiste'' de ne pas être reconnus ou écoutés par les dirigeants »*[478]. Remarque qu'il convient, toutefois, de relativiser au regard des nombreuses insoumissions de députés rejetant, lors de leurs votes, la position majoritairement adoptée par le groupe sous l'œil bienveillant du parti.[479]

Certaines structures, relevant des *partis atypiques* rejettent cette imbrication en refusant aux parlementaires le droit de participer aux instances dirigeantes. Ce refus

---

[474] Statistiques fournies par C. BACHELOT, *ibid.*

A. BENECH, dans son étude couvrant la onzième législature, établit que vingt-huit des cinquante-cinq *« membres dirigeants du parti »* sont des parlementaires (vingt-deux députés et six sénateurs). La nécessité de mener une étude comparative l'a toutefois empêchée de définir précisément ces *« membres dirigeants »*. A. BENECH, *Les rapports entre les groupes parlementaires et les partis politiques*, *op. cit.*, p. 115.

[475] Au 22 mars 2011.

[476] C. BACHELOT, Parti Socialiste français et Parti Travailliste britannique, le cas des groupes dirigeants, op. cit., p. 107-121.

[477] P. BLOCHE, L. DUMONT, A. FILLIPETTI, G. GORCE, Ph. MARTIN, S. MAZETIER, P. A. MUET, G. PEIRO, M. TOURAINE, J. J. URVOAS, A. VIDALIES.

Le bureau du groupe, pour la session parlementaire 2009-2010, comprenait neuf *Secrétaires Nationaux* : P. BLOCHE, L. DUMONT, A. FILLIPETTI, S. MAZETIER, A. MONTEBOURG, P. A. MUET, G. PEIRO, M. TOURAINE, J. J. URVOAS, A. VIDALIES.

Le bureau du groupe, pour la session parlementaire 2007-2008, comprenait huit *Secrétaires Nationaux* ; G. PEIRO et J. J URVOAS n'y figuraient pas ; le huitième siège revenait alors à A. CLAYES, *Secrétaire National* à l'enseignement supérieur, également chargé de cette problématique au sein du bureau du groupe.

Cette évolution tend à démontrer, outre une certaine stabilité des cadres, que les parlementaires prennent de plus en plus d'importance au sein de l'instance exécutive du parti. Et inversement que les secrétaires nationaux du parti sont de plus en plus nombreux à siéger également au sein du bureau du groupe, chargé, même formellement, de valider la consigne de vote.

[478] L. OLIVIER, évoque *« le mythe d'un modèle organisationnel qui identifierait la base militante au parti, solidariserait les adhérents, les cadres et les élus »*, L. OLIVIER, Ambiguïté de la démocratie partisane ne France (PS, RPR, UMP), *op. cit.*, p. 777.

[479] Le Traité de Lisbonne demeure l'exemple le plus probant de cette insoumission, les consignes successives du groupe et du parti ayant été violées par de nombreux parlementaires. Voir *supra*.

encourage les parlementaires à manifester une plus grande liberté, qui contribue à affaiblir la position partisane.

- *Le cas atypique du parti écologiste*

Le parti écologiste se définit comme philosophiquement et culturellement opposé au cumul des mandats et fonctions[480]. Cet attachement figure en place centrale des statuts des Verts jusqu'à la fusion, en novembre 2010, des deux structures écologistes[481] dans un nouveau parti, Europe Ecologie Les Verts dont les statuts manifestent également les réticences de ces structures à laisser les parlementaires participer à la direction du parti.

Les statuts des Verts organisaient, de manière complexe, l'interdiction du cumul, en rendant, notamment, incompatibles le mandat parlementaire et l'appartenance aux instances chargées d'établir les positions officielles du parti[482]. Cette incompatibilité avait été réaménagée par les derniers statuts[483], qui permettaient aux parlementaires d'appartenir au *Conseil National Inter-Régional* et leur reconnaissaient, dans tous les cas, un droit de parole[484]. La volonté de renforcer l'emprise du parti sur les élus, était également poursuivie par l'intermédiaire du *Conseil Politique*, associant plus directement les parlementaires à la définition des orientations politiques du parti. Cette nouvelle structure traduisait la nécessité pour le parti de se positionner sur un sujet avant que les parlementaires ne le fassent à travers leurs études, amendements, et votes[485]. La démarche visait également à responsabiliser les parlementaires, qui représentaient un cinquième de l'effectif total du *Conseil*[486], et à les lier à la décision adoptée par le parti. Toutefois, cet objectif ne pouvait être atteint par ce seul moyen, la proportion de parlementaires participants aux instances dirigeantes demeurant trop faible[487].

La culture politique propre au mouvement écologiste freine la circulation des consignes partisanes auprès des parlementaires et confortent ceux-ci dans leur propension à s'émanciper

[480] Selon B. POMPILI, qui joue le rôle de secrétaire générale de la composante Vert du groupe GDR de l'Assemblée. Entretien avec l'auteur.

[481] Les Verts et Europe Ecologie.

[482] Qu'étaient le *Conseil Statutaire* et le *Collège Exécutif*. B. POMPILI y ajoute l'interdiction d'être membre du *Conseil National Inter-Régional*. Entretien avec l'auteur.

[483] Non accessibles au public, mais que B. POMPILI, a accepté de commenter, entretien avec l'auteur.

[484] Statuts qui ne leur permettaient toutefois pas de participer aux votes au sein de cette structure.

[485] Le CNIR qui devait définir les positions officielles du parti, ne se réunissant que tous les deux ou trois mois.

[486] Composé de quinze membres, dont neufs élus, parmi lesquels au minimum trois parlementaires.

[487] Le nombre peu important de parlementaires Verts ne semble pas être la seule cause de cette faible représentation.

de l'autorité du parti[488]. Cette caractéristique est maintenue par les statuts d'EELV qui a érigé au rang des principes fondamentaux la limitation du cumul des mandats et fonctions à l'intérieur et à l'extérieur du parti[489]. Principe mis en œuvre par le règlement intérieur du parti, non accessible. Il est, toutefois, permis de constater que EELV cherche, comme auparavant Les Verts, à mieux associer les parlementaires aux décisions qui seront adoptées dans le cadre du parti. L'article 26-1 prévoit ainsi que douze des cent cinquante membres du *Conseil Fédéral* doivent être des parlementaires : quatre députés, quatre sénateurs et quatre parlementaires européens. Ce même article 26, en son alinéa 6, prévoit également que les parlementaires peuvent être associés, comme tous les autres élus, au *Conseil d'Orientation Politique* chargé d'élaborer les décisions du parti entre deux réunions du *Conseil Fédéral*, mais il ne s'agit que d'une possibilité. Même si l'association est aujourd'hui recherchée par les statuts du parti EELV, elle demeure encore trop faible pour qu'il soit permis d'évoquer, comme pour le PS et l'UMP, la fusion entre le groupe et le parti.

La qualité de membre des instances dirigeantes du parti offre à de nombreux parlementaires un rôle dans la direction du parti et par là-même dans la définition des orientations partisanes. Cette intervention est plus directe encore lorsque les parlementaires participent, en qualité d'expert, à la réflexion préalable qui permet au parti d'adopter une position argumentée et partagée par la base, grâce au débat auquel elle a participé.

b) L'intervention des parlementaires en qualité d'expert

Le parlementaire acquiert la qualité d'expert grâce aux domaines de compétences qui lui ont été confiés par le parti ou le groupe. Cette qualité lui permet ensuite de légitimer son intervention dans l'élaboration et le respect des consignes, et de participer en amont, grâce à des structures de réflexion, à l'élaboration de la position partisane.

Ainsi, les compétences confiées à chaque *Secrétaire National* lui permettent, s'il est parlementaire, d'influencer directement les votes intervenant dans le domaine qui lui a été confié par le parti. D'autres parlementaires, sans être *Secrétaire National*, participent

[488] B. POMPILI estime que *« les députés connaissent les fondamentaux du parti »*, toutefois, ils mettront ces exigences en sommeil au profit du consensus qui rendra leur action au sein de l'Assemblée plus lisible. Une telle position, si elle s'éloigne de l'opinion partisane demeure, selon elle, légitime *« parce que les députés forment un bloc solidaire devant le parti »*. Entretien avec l'auteur.

[489] Principe également affirmé à l'article 38 des statuts.

également à l'orientation des positions partisanes, ils capitalisent l'expertise obtenue grâce à l'exercice de fonctions d'encadrement du groupe parlementaire (membres du bureau ou responsable d'un texte)[490].

Certains parlementaires cumulent les deux sources d'expertise et jouissent d'une autorité décuplée qui leur permet d'influencer plus fortement les choix qui seront opérés au sein du parti, puis au sein du groupe parlementaire. C'est le cas du député SRC G. PEIRO, responsable pour le groupe et le Parti Socialiste des questions agricoles[491]. Ce statut lui permet d'intervenir au sein du parti, lorsque celui-ci doit définir sa position sur une question agricole, son poids politique est alors accru par le rôle qu'il joue au groupe SRC, qui lui confie l'étude des textes portant sur ces domaines, lui offrant un rôle direct dans l'élaboration de la position du groupe et la détermination de la consigne de vote qui sera suivie par les parlementaires[492]. Le domaine agricole, parce qu'il relève du *politiquement sensible*, exige d'être confié à une personne détenant une maitrise certaine du sujet, cela explique que le parti et le groupe parlementaire UMP de l'Assemblée se partagent le même expert : A. HERT. Son statut de *Secrétaire National* lui permet de mener, au sein du parti, une réflexion sur les domaines agricoles, réflexion qui nourrira les études menées au nom du groupe et de la *Commission* des *Affaires Economiques, de l'Environnement du Territoire* au sein de l'Assemblée[493].

Habituellement, ce processus se déroule facilement, d'une part parce que les députés suivent l'avis d'une personnalité estampillée experte de la question, d'autre part, parce que les questions traitées sont, dans la plupart des cas, qualifiées de techniques, ce qui n'encourage pas les élus à approfondir leur étude du texte, et, par la même, à proposer une solution alternative[494].

---

[490] C'est, notamment, le cas de P. BOURGUIGNON, député PS, qui estime qu'*« on contribue à l'élaboration des positions officielles, plus encore en qualité d'élu »*. Entretien avec l'auteur.

[491] Expertise qu'il conforte en appartenant au *Comité de Surveillance de l'établissement de gestion du fonds de financement des prestations sociales des salariés non agricoles*, et en rédigeant, en 1998, une loi éponyme qui instaure la retraite complémentaire obligatoire pour les agriculteurs.

[492] Il répond ainsi franchement *« oui »* à la question *« votre statut de responsable des questions agricoles vous offre-t-il un rôle dans l'élaboration, la diffusion ou l'application des consignes de vote à ce sujet ? »*. Réponse au questionnaire adressé aux parlementaires.

[493] Lui est ainsi échu le rapport de la *loi d'orientation agricole* de 2005 ou celui du *projet de loi relatif aux organismes génétiquement modifiés* en 2008. Cette expertise a fait de lui, en juin 2009, l'un des candidats pressenti au remplacement de M. BARNIER, ministre de l'Agriculture devenu député européen.

[494] Comme en atteste le témoignage du sénateur A. DUFAUT, pour qui la discipline de vote *« est de mise lorsqu'on est pas spécialiste du sujet. On fait confiance au groupe et aux collègues experts en la matière »*. Réponse au questionnaire adressé aux parlementaires.

P. LASCOUMES estime que cette *« sous-politisation »* des questions vise à aboutir, à moindre frais, au consensus et à faire adopter plus facilement la position présentée. P. LASCOUMES, Les compromis parlementaires, combinaisons de surpolitisation et de sous-politisation, L'adoption des lois de réformes du code pénal (décembre 1992) et de création du PACS (novembre 1999), *RFSP*, 2009, n° 3, p. 455-478.

L'expertise ainsi acquise est souvent confortée par le parti, ou le groupe, qui place le parlementaire à la tête d'une structure de réflexion chargée de préparer en amont leur position officielle. Ainsi, D. PERBEN et J. P. COURTOIS, respectivement député et sénateur, se sont vus confier, en qualité de chargés de mission de l'UMP, la tâche de mener, avant la formalisation du projet de loi, une réflexion sur la réforme des collectivités locales. Ces structures permettent au parti de disposer d'une position argumentée, plus à même de convaincre les militants ou responsables réticents[495]. Leurs assemblées respectives ont reconnu l'expertise ainsi acquise en nommant ces chargés de mission, désignés par le parti, rapporteurs des textes organisant la réforme[496].

De nos jours, les partis cherchent à associer plus largement la base, entourée de parlementaires et autres experts, à la prise de décision. Les fondations, forums, commissions, et autres *think tanks,* sont l'occasion pour les parlementaires de légitimer les directives qu'ils émettront et pour le parti, de fonder le plus démocratiquement possible le programme qu'ils défendront et qui deviendra la feuille de route de l'action parlementaire. Intervenant en qualité d'expert, les parlementaires sont également les commanditaires de telles réflexions. C'est le cas, notamment, de J. F. COPE, créateur du *think tank Génération France*, suivant l'exemple de la *Fondation pour l'Innovation*[497], qui a établi la feuille de route du candidat SARKOZY pour l'élection présidentielle de 2007, devenue[498] le programme de l'UMP.

Les partis sont également entourés de structures visant à faire évoluer leur doctrine, c'est le cas de la *Fondation JEAN-JAURES* ou du *Laboratoire des Idées*, présidé par le député SRC Ch. PAUL, qui se donne pour mission de recréer le lien entre le parti et la société civile, afin de redéfinir l'identité doctrinale du parti. Le *think tank Terra Nova*, vise également à associer professionnels et experts de tous horizons politiques à la réflexion militante, afin de permettre une redéfinition des positions du PS, en sortant celui-ci des chemins balisés. O. FERRAND[499], précise *« l'un des objectifs de Terra Nova est d'élaborer un projet progressiste pour demain, renouveler le programme de la gauche dont le soubassement*

De même, l'attention portée, lors des réunions de groupe, aux interventions des parlementaires est différente selon le statut de l'orateur. Ainsi, F. BROTTES, s'il rejette la distinction entre des *frontbenchers*, détenant des responsabilités au sein du groupe et du parti, et députés de base, reconnaît qu'*« on fait attention au contenu, pas forcément à celui qui s'exprime (…), en revanche, il est exact que lorsque L. FABIUS ou J. GLAVANY prennent la parole, et parce qu'ils ne le font pas souvent, on les écoute »*. Entretien avec l'auteur.

[495] Ce qui n'a toutefois pas empêché les oppositions, ainsi la fronde des sénateurs dirigée par J. P. RAFFARIN, symbolisée par la tribune signée de vingt-quatre autres sénateurs : *Pourquoi nous ne voterons pas la réforme de la taxe professionnelle, Le JDD*, 31 octobre 2009.

[496] Ce fut le cas pour la *loi organisant la concomitance des renouvellements des conseils généraux et des conseils régionaux* et, surtout, pour le *projet de loi portant réforme des collectivités territoriales.*

[497] Créée par G. MONOD, et encadrée par E. MIGNON.

[498] Suite à une validation par tous les adhérents du mouvement lors d'une convention thématique.

[499] Ancien conseiller du Premier Ministre L. JOSPIN et fondateur de cette structure.

idéologique date de 1945 »[500]. Il admet d'ailleurs que les parlementaires sont *« les principaux destinataires de travaux, nous répondons à leur commande, nous les associons à notre travail »*[501]. Ils participent, à travers ces structures à la redéfinition des positions qu'ils auront vocation à défendre au sein des assemblées.

Il est fréquent qu'une même personne dirige les débats au sein du parti et de sa traduction parlementaire ; il est rationnel de penser qu'elle y défende des options identiques et permette, *in fine*, l'adoption d'une même directive. Cette interpénétration se révèle fructueuse pour les deux structures, le parti profitant de la réflexion menée par l'élu au sein du groupe avec d'autres parlementaires et au besoin en liaison avec la société civile[502], et le groupe bénéficiant des résultats du débat plus large mené dans le cadre du parti et associant la base et des représentants de la société civile. Chacun peut alors se targuer d'avoir influencé la décision de l'autre et l'association de parlementaires aux décisions du parti, même de manière indirecte, par l'intermédiaire d'un responsable de texte, conforte la thèse de la libre acceptation des consignes qu'ils ont, par le débat, contribué à élaborer. Toutefois, de nombreux parlementaires/*Secrétaires Nationaux*, interviennent au sein du groupe en qualité d'experts du parti. C'est, notamment, le cas du député socialiste A. VIDALIES, responsable pour les deux structures des questions relatives au travail et à l'emploi[503], qui estime défendre au sein du groupe l'intérêt supérieur du parti et n'hésite pas à en appeler à son arbitrage en cas de conflit avec d'autres parlementaires. Ainsi, interrogé sur le rôle que lui confère son statut d'expert dans le processus de la discipline de vote, il estime avoir un devoir d'intervention *« si la position envisagée par le groupe n'est pas conforme à celle du parti. Si le problème persiste, je demande au président de groupe de saisir la direction du PS »*[504].

---

[500] O. FERRAND, cité par S. BOUCHER et M. ROYO, *Les think tanks cerveaux de la guerre des idées*, 2009, Le Félin, p. 103.

[501] *Ibid.*

[502] Comme le remarque A. CHANDERNAGOR, les groupes ont longtemps été dépendants des informations fournies par le parti qui seul pouvait se livrer à de tels débats, le Parlement a d'ailleurs longtemps été qualifié de *« maison sans fenêtre »*, expression qui révélait le repli sur soi de l'institution. A. CHANDERNAGOR, *Un Parlement pour quoi faire ?*, Gallimard, 1697, 186 p.

[503] Certes, pour la session 2010-2011, il siège au bureau du groupe SRC en qualité de porte-parole et la responsabilité des questions relatives à l'emploi a échu à G. GORCE. Toutefois, A. VIDALIES conserve son expertise et intervient encore au nom du groupe sur les questions afférentes au travail et à l'emploi, comme l'atteste sa question à X. BERTRAND, ministre du Travail, de l'Emploi et de la Santé le 11 juillet 2011.

[504] Réponse au questionnaire adressé aux parlementaires.

Cette position est partagée par le député socialiste Ph. MARTIN, qui a assumé, au sein du parti, les fonctions de vice-président du *Forum des Territoires*, avant de devenir secrétaire national adjoint à l'environnement, pour qui la place du parti dans le processus de la discipline de vote *« est essentiel (…) un groupe ne peut pas être ''autonome'' par rapport à la formation politique dont il est la traduction parlementaire. Même si, dans bien des cas, ça n'est pas nécessaire, c'est le parti qui, en cas de conflit, ou d'avis divergeant, doit arrêter la position et le vote du groupe, pas l'inverse »*. Réponse au questionnaire adressé aux parlementaires.

La supériorité du parti ne peut toutefois être effective que dans la mesure où il a réussi à élaborer, avant que les textes n'arrivent devant les assemblées, une position claire et argumentée. De nombreux parlementaires regrettent les difficultés à obtenir la position définitive de l'organisation partisane[505]. L'absence de position partisane permet au groupe de retrouver une autonomie plus grande et aux parlementaires de renouer avec la thèse de l'obéissance librement consentie à une directive établie démocratiquement.

L'exercice, au sein du groupe et du parti, de responsabilités analogues établit le lien immuable unissant les deux structures, qui justifie l'intervention de l'organisation partisane dans le processus de la discipline de vote. L'interpénétration qui conduit à considérer le parlementaire, non uniquement comme la substance, mais avant tout comme l'essence de la structure partisane, conforte également la thèse parlementaire selon laquelle la discipline de vote n'est pas la soumission à une volonté extérieure, mais l'acceptation libre et volontaire d'une consigne de vote que chacun a pu participer à forger, au sein du groupe ou du parti ; l'intervention du parti dans le cadre du respect de la consigne de vote relativise, toutefois, cette théorie. La fusion entre le parti et le groupe parlementaire se constate également lorsque l'expression *groupe parlementaire* est utilisée pour désigner les collaborateurs administratifs du groupe. Le groupe parlementaire se présente alors également comme une structure administrative poursuivant la réalisation d'objectifs politiques (B).

B) Le groupe, créature administrative politisée

Le groupe, s'il est avant toute une réunion durable de parlementaires partageant un idéal politique, est également une organisation administrative chargée de faciliter le travail des élus, en les libérant des questions d'intendance susceptibles de gêner leurs activités

[505] Ainsi, P. BOURGUIGNON, député de 1981 à 1993, puis à partir de 1997, révèle : *« j'aimerai bien qu'il y ait toujours une position claire, ça arrangerait »*. Entretien avec l'auteur.

De même, M. CARILLON-COUVREUR, estime qu'*« il faut avant de débattre voir si le parti valide la position (...), ce qui a sans doute été difficile ces dernières années »*. Entretien avec l'auteur.

La situation majoritaire de l'UMP limite naturellement de tels appels à l'autorité du parti, les parlementaires, tels F. VANNSON considérant l'intervention de celui dans la discipline de vote comme *« négligeable »*.

Le 18 avril 1978, le président du groupe RPR de l'Assemblée, Cl. LABBE, était pourtant intervenu, lors de la réunion de son groupe, pour réclamer une plus grande autonomie face au parti : *« les députés dans leurs votes ne peuvent être assujettis aux directives d'un organisme quelconque du mouvement auquel ils appartiennent »*. Cl. LABBE, cité par P. AVRIL et J. GICQUEL, Chronique Constitutionnelle Française, *Pouvoirs*, n° 6, p. 214.

De nos jours, les chargés de mission reconnaissent que le parti n'est pas présent, certains, tels X. TAQUILLAIN, (qui est devenu conseiller spécial chargé du Parlement et des élus de J. LEONETTI, ancien premier vice-président du groupe UMP de l'Assemblée, devenu en juin 2011 ministre des Affaires européennes) regrettent cette période de faible implication, qui a, selon lui, pris fin au début de la treizième législature. Entretien avec l'auteur.

législatives. Cette créature administrative est dirigée par un secrétaire général, *alter ego* administratif du président de groupe (1), secondé par les chevilles ouvrières que sont les collaborateurs parlementaires (2).

1) Le secrétaire général

Le secrétaire général incarne la nature administrative du groupe parlementaire, il est le premier interlocuteur des élus et des collaborateurs, quels qu'ils soient. Sa mission est essentiellement administrative (a), toutefois, il ne peut être considéré comme un simple administrateur, il exerce un rôle stratégique non négligeable qui justifie sa qualification de personnage politique (b).

a) Le secrétaire général « *doublure opérationnelle* »[506] du président de groupe

Il appartient au secrétaire général de diriger le versant administratif du groupe, ses tâches sont, à ce titre, multiples. Il lui revient d'assurer l'intendance, de réserver les salles nécessaires aux diverses réunions (les réunions plénières hebdomadaire, celles du bureau, celles des membres d'une commission ou d'un groupe d'études …) et d'organiser la présence des parlementaires, en leur adressant une convocation. L'organisation d'un colloque ou l'audition de spécialistes peut également lui échoir[507], il lui appartient alors de lancer les invitations, de recueillir les confirmations, d'obtenir une salle et de convoquer les parlementaires.

Le secrétaire général peut également apparaître comme le chef de cabinet du président, chargé de gérer son agenda, en y inscrivant les réunions auxquelles il doit assister. La tâche du secrétaire général est ici différente selon que le groupe appartienne à la majorité ou à l'opposition. Dans le premier cas, il doit programmer les réunions qui se déroulent à

[506] C'est ainsi qu'O. FAURE, secrétaire général du groupe SRC, se définit. Entretien avec l'auteur.

[507] Ainsi le 11 mars 2009, le groupe de SRC a invité B. MATHIEU, G. CARCASSONNE, D. MAUS et P. JAN, spécialistes du droit constitutionnel, afin d'obtenir leurs commentaires sur les propositions de modification du règlement de l'Assemblée Nationale et les critiques des pistes avancées par la majorité.

La demande adressée à O. FAURE, par M. VALLS, *whip* de la Commission des Lois, lors de la réunion du bureau, cherchant à savoir s'il n'est pas trop tôt pour cet examen, si celui-ci ne se transformera pas en pugilat, démontre que le secrétaire général est l'instigateur de cette intervention. Ce qui confirme qu'il est impossible de l'enfermer dans une fonction purement administrative, il exerce, avant tout, un rôle politique.

Matignon et à l'Elysée[508], intégrer à l'agenda les entretiens qui permettront au président du groupe d'identifier, avec les présidents de commissions et de délégations, les éventuelles difficultés. S. GIR, secrétaire générale du groupe UMP de l'Assemblée, dévoile[509] l'existence d'une réunion de coordination, consécutive à la réunion plénière et destinée à préparer l'agenda du président pour la semaine à venir : ses rendez-vous, ses interventions télévisées ou radiophoniques. C'est également au cours de cette réunion qu'est décidée la mobilisation d'une cellule dédiée à la préparation des notes et arguments que le président pourra développer devant la presse ou les députés.

Le secrétaire général entretient également des relations avec les élus, il doit s'assurer que chaque parlementaire appartient à une commission, que les membres des commissions ont désigné un rapporteur ou le responsable chargé de diriger l'examen du texte. Il revient également au secrétaire général de *guider* les élus parmi les sinuosités de la procédure, notamment s'agissant des mécanismes des questions et de la nécessaire validation préalable de toute initiative par les instances du groupe. Il lui appartient également de recueillir le nom des parlementaires qui souhaitent intervenir et d'adresser la liste au secrétariat général de la séance afin de faciliter le bon déroulement de celle-ci.

Il veille également à ce que les parlementaires respectent leur tour de présence en séance. A cet effet, est établi un document précisant les *« tours de garde »*[510]. Ainsi, le groupe UMP établit un programme de travail pour six mois, à l'aide d'un document divisant le groupe en quatre sous-groupes, chacun se voyant attribuer un nombre précis de jours de séance. Toutes les semaines, les élus doivent également remplir une grille de présence et indiquer s'ils seront présents le matin, le midi et/ou le soir. Outre la volonté d'assurer une présence minimale[511], cette organisation permet de prévoir les délégations et d'assurer les couplages entre deux élus partageant les mêmes intentions de vote, chaque parlementaire ne pouvant *« recevoir délégation de plus d'un mandat »*[512] et, au besoin, de modifier les délégations établies de manière prophylactique, afin que le groupe reste ou devienne majoritaire en séance[513].

---

[508] Habituellement, le lundi soir.

[509] Entretien avec l'auteur.

[510] Expression utilisée, notamment, par J. P. DAVIN, Les groupes parlementaires, *Pouvoirs*, n° 34, 1985, p. 23-29.

[511] A. SOURY, député communiste, évoque également les *« tours de garde »* organisés par son groupe au cours de la septième législature, afin que l'opposition communiste au *projet de loi sur l'emploi* soit défendue face aux députés socialistes acquis au texte et aux élus de droite, qui avaient choisi, en l'espèce, de ne pas intervenir et de regarder les amis d'hier se déchirer. Les élus communistes se doivent alors d'assurer une présence constante, de jour comme de nuit. A. SOURY, *L'envers de l'hémicycle*, *op. cit.*, p. 335-336.

[512] Limitations posées par l'article 27 de la Constitution.

[513] De telles grilles sont également utilisées pour prévoir les présences en commissions, toutefois, elles ne relèvent plus du secrétaire général, mais des chargés de mission.

Enfin, lorsque les textes sont adoptés par l'une des assemblées, il veille à transmettre à son homologue de l'autre chambre les positions de son groupe, dans l'objectif d'éviter que les deux groupes n'adoptent des amendements contradictoires, qui nuiraient à la lisibilité du mouvement politique dont ils sont la traduction parlementaire.

Ainsi, les fonctions exercées par le secrétaire général revêtent une dimension administrative, toutefois, le cadre particulier dans lequel il les exerce imprègne ses fonctions. S'il est un intendant, il n'est pas astreint à la neutralité des fonctionnaires, bien au contraire, on attend de lui une capacité à se positionner, à définir, avec le groupe, une tactique politique ; s'il est chargé de la coordination du groupe, il est également perçu comme un animateur[514] de celui-ci, ce qui implique la dimension politique de sa fonction.

b) Le secrétaire général, un personnage politique

Le secrétaire général ne peut être une personnalité neutre. Déjà en 1979, J. Cl. MASCLET le constatait : *« le secrétaire administratif est le plus souvent engagé politiquement aux cotés des membres du groupe. Souvent il est membre des organes dirigeants des partis correspondants. Il peut être conduit à briguer des mandats électifs. Le poste conduit quelquefois à la députation … ou vice versa. Cette sympathie idéologique est l'une des raisons de la confiance que les députés lui portent »*[515]. S'il n'a pas à orienter le débat, ni à intervenir directement auprès des parlementaires pour les convaincre, on attend de lui une capacité à se positionner sur les sujets qui seront abordés par le groupe. L'étude du profil des différents secrétaires généraux en fonction nous permet d'établir un portrait type. Outre les qualités de management, que doit posséder celui qui aura sous ses ordres *l'armée* de collaborateurs, le secrétaire général doit manifester des qualités d'écoute. Les parlementaires s'adressent en premier lieu, à lui pour régler un problème administratif ou pour atteindre, par son intermédiaire, le président du groupe. Il doit également se montrer disponible pour répondre à toutes les demandes dont il peut être saisi.

Le secrétaire général acquiert ses qualités managériales dans les postes de direction qu'il a pu exercer auparavant. Certains ont été dirigeants d'entreprise, ce fut le cas d'O. FAURE,

[514] *« Un secrétaire général assiste le groupe (…) en assure l'animation et la coordination… »*. Documents internes du groupe SRC.

[515] J. Cl. MASCLET, *Le rôle du député et ses attaches institutionnelles sous la Cinquième République*, *op. cit.*, p. 138.

d'autres ont participé à l'administration de structures publiques, tel N. BOUILLANT[516], ancien administrateur de la Ville de Paris, qui a également exercé les fonctions de directeur de cabinet du directeur général de l'Assistance Publique Hôpitaux de Paris.

Dans la plupart des cas, les secrétaires généraux ont collaboré avec des parlementaires, ainsi, B. POMPILI[517], a été l'assistante parlementaire d'Y. COCHET, ou des ministres, ce fut le cas de B. RULLIER[518], qui a exercé les fonctions de directeur de cabinet de J. J. QUEYRANNE, ministre chargé des Relations le Parlement[519] ; S. GIR a, quant à elle appartenu au cabinet de Ch. JACOB, ministre délégué à la Famille[520]. Cette expérience parfait leur formation universitaire[521], leur offre une maîtrise des rouages du pouvoir et les prépare à l'exercice de cette fonction dirigeante.

Le parcours d'O. FAURE semble être, à cet égard, le plus éloquent : entré au PS alors qu'il était encore adolescent, il y a rapidement exercé des fonctions d'encadrement[522]. Il devient ensuite assistant parlementaire du député G. GOUSSE, président de la commission des Lois, puis de M. AUBRY, ministre de l'Emploi et de la Solidarité. Son engagement politique et les compétences acquises en tant qu'assistant parlementaire lui permettent d'accéder à un rôle important au sein de l'appareil partisan : il devient le directeur adjoint de cabinet de F. HOLLANDE, Premier Secrétaire du parti. En 2007, après son échec aux élections législatives, le président du groupe SRC, J. M. AYRAULT, lui propose d'en devenir le secrétaire général[523].

Cette proximité avec des ministres ou des parlementaires nous permet de mesurer l'engagement politique des secrétaires généraux. Nul ne peut être un tel collaborateur s'il ne partage les convictions politiques de la personne qu'il assiste dans l'accomplissement de son mandat ou de sa charge. Cet engagement politique des secrétaires généraux se traduit également par le fait qu'ils sont, dans la plupart des cas, des élus ou aspirent à le devenir. Ainsi, B. RULLIER a été conseiller municipal du cinquième arrondissement de Paris, de même O. FAURE et D. TOURRAINE[524] sont des élus municipaux. Il est également possible de préciser qu'O. FAURE et B. POMPILI ont été des candidats malheureux aux élections de

[516] Secrétaire général du groupe socialiste du Sénat.
[517] Qui joue, auprès de la composante Vert de l'Assemblée Nationale, le rôle secrétaire générale.
[518] Ancien secrétaire général du groupe socialiste du Sénat.
[519] Dans le Gouvernement de L. JOSPIN entre 2000 et 2002.
[520] Dans le Gouvernement de J. P. RAFFARIN, entre 2002 et 2004.
[521] La plupart sont diplômés en droit ou en sciences politiques.
[522] Ainsi, à vingt-trois ans, il est nommé secrétaire général des *jeunes rocardiens.*
[523] Parcours dévoilé par L. ALEMAGNIA, *A l'Assemblée, accro à AYRAULT and Co.*, *Libération*, 31 juillet 2009.
[524] Ancien secrétaire général du groupe GDR.

2007, contrairement à F. de RUGIS, ancien secrétaire général de la composante Vert de l'Assemblée Nationale, devenu député suite aux élections législatives de 2007.

Ces différents parcours nous permettent ainsi d'établir le portrait type du secrétaire général : un quadragénaire engagé dans la vie politique, il ne peut simplement être envisagé comme un militant du parti dont le groupe est la traduction parlementaire, il appartient à l'appareil de celui-ci. Cet engagement est un élément fondamental du statut du secrétaire général, qui se doit d'être politiquement identifiable, et son parcours au sein du parti, de cabinets ou en qualité d'assistant parlementaire lui offre cette lisibilité. Le président appelle à ses côtés une personne compétente et loyale, J. M. AYRAULT résume les qualités de son secrétaire général : « *ce n'est pas un type qui est seulement dans l'appareil du PS, il reste en prise avec la société et ça se sent dans son approche des dossiers parlementaires* » [525], il estime qu'il est *« loyal et sincère (...) à l'écoute, avec le sourire, mais avec de la fermeté et du caractère »*[526].

Cette exigence s'explique par la nature des fonctions confiées au secrétaire général, son engagement politique permet au groupe d'avoir une confiance totale en lui, il va figurer en première ligne des combats politiques et on estime que seule une personne partageant les mêmes idéaux peut être digne de confiance[527] et assurer, en retour, un total dévouement[528].

Le secrétaire général n'est pas un employé du parti ; toutefois, ses fonctions et engagements politiques en font le symbole de l'interpénétration entre le groupe parlementaire et le parti, qui justifie une intervention de celui-ci dans la discipline de vote, de l'élaboration de la consigne à l'organisation de son respect.

Le secrétaire général, placé à la tête du versant administratif du groupe parlementaire, assure la coordination des différents collaborateurs, qui animent cette créature administrative.

---

[525] Confidences recueillies par L. ALEMAGNIA, *A l'Assemblée, accro à AYRAULT and Co.*, *op. cit.*

[526] *Ibid.*

[527] Th. BARBONI relève que M. Ch. VERDIAT, secrétaire générale du groupe socialiste de l'Assemblée depuis 1991, a choisi de quitter ce poste en 1997 *« n'ayant pas la confiance du nouveau président du groupe J. M. AYRAULT »*. Th. BARBONI, Dos à dos : l'impossible coopération entre le Parti Socialiste et son groupe à l'Assemblée Nationale, *Parlement[s]*, n° 12, 2009, p. 147.

[528] Ainsi, O. FAURE avoue vivre *« son rôle d'homme politique avec un coté ''addictif'' »*. L. ALEMAGNIA, *A l'Assemblée, accro à AYRAULT and Co.*, *op. cit.*

2) Les collaborateurs, *petites mains* du groupe parlementaire

Le groupe parlementaire, dans son acception administrative, peut être comparé à une fourmilière, animée par des ouvrières toutes dévouées au service de leur reine, le groupe dans sa version parlementaire, elles lui apportent la nourriture nécessaire à sa vie politique et se déplacent avec aisance dans les méandres que constituent les couloirs des assemblées. Toutefois, la comparaison s'arrête là, les ouvrières sont guidées par leur instinct et on attend davantage des collaborateurs, qui doivent ajouter à leur dévouement une capacité à décortiquer les textes, ainsi qu'une force de proposition.

Les moyens des groupes ont progressivement évolué et leur ont permis de se doter d'une véritable structure administrative. Dès 1976, l'Assemblée Nationale a permis à chaque député de financer le recours à un assistant parlementaire, certains élus ont mis leur assistant à la disposition du groupe. Depuis lors, l'effectif des groupes n'a cessé d'augmenter, comme le remarque J. P. DAVIN : *« 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 »*[529]. Aujourd'hui, l'Assemblée fournit à chaque groupe une dotation, dont le montant est proportionnel à son effectif, afin qu'il puisse rémunérer ses collaborateurs. Ainsi le groupe UMP, qui totalise trois cent treize députés[530], comporte trente-cinq collaborateurs[531], à l'opposé, le groupe Nouveau Centre qui compte vingt-quatre[532] membres ne peut se doter que d'une dizaine de collaborateurs[533], de même, la faiblesse numérique du groupe GDR a obligé ses composantes à se séparer, en début de législature, d'une part de leurs collaborateurs.

Malgré la pression budgétaire qui peut les contraindre à réduire le nombre de leurs collaborateurs, les groupes jouissent, quant à leur organisation interne, d'une grande liberté, ils choisissent librement les missions qu'ils souhaitent leur assigner et la manière dont ils veulent organiser le travail et la spécialisation des collaborateurs. Le terme générique de collaborateurs recouvre une réalité multiple, qu'ils soient conseiller parlementaire, chargé

---

[529] J. P. DAVIN, Les groupes parlementaires, *op. cit.*, p. 27, Il est possible de dater l'organisation contemporaine des groupes aux premières années du septennat de F. MITTERRAND, sous l'impulsion de P. JOXE à l'Assemblée Nationale et de Ch. PASQUA au Sénat.

[530] Au 16 août 2011. Membres apparentés compris.

[531] Auxquels il convient d'ajouter vingt stagiaires.

[532] Au 16 août 2011. Membres apparentés compris.

[533] Sachant que tous les collaborateurs ne sont pas chargés de préparer le travail parlementaire.

d'études ou chargé de mission, ils se voient assigner la fonction d'assister les parlementaires, de leur offrir une aide technique et politique afin qu'ils puissent exercer au mieux leur mandat. Certains exercent une mission d'intendance (a), d'autres jouent un rôle plus politique, notamment parce qu'ils sont chargés de fournir au groupe et aux députés des études de textes et des argumentaires (b).

a) Les missions d'intendance

Les collaborateurs administratifs sont chargés de faciliter l'exercice du mandat, les tâches qui leur incombe ne relèvent pas du domaine politique, ils n'assistent pas directement le parlementaire dans la réalisation du travail législatif, mais assurent la gestion technique du quotidien. P. GRUNDMANN, entré au service du groupe gaulliste de l'Assemblée en 1992, décrit son quotidien de « *super intendant* »[534] : en début de législature, il lui appartient de fournir à chaque parlementaire un bureau, de leur attribuer une carte de parking, de fournir les badges pour leurs assistants et de recevoir les *desiderata* des élus s'agissant de leurs places dans l'hémicycle ; chaque année, il doit gérer les opérations préalables au renouvellement du bureau du groupe[535], il lui incombe également d'organiser les journées parlementaires du groupe, dont la préparation ne dure pas moins de neuf mois. Le maître mot de ce collaborateur est « *l'anticipation* »[536], ce relais qui permet aux élus de trouver l'interlocuteur qui pourra réaliser leur désir, se donne pour mission de faciliter la tâche des parlementaires, en gérant pour eux les questions d'intendance.

Ces fonctions administratives sont assumées par un personnel expérimenté[537], dont la moyenne d'âge et l'ancienneté au sein du groupe, sont supérieures à celle des collaborateurs dits *politiques*, « *chargés d'études* »[538] ou « *chargés de mission* »[539]. Cette disparité s'explique par la différence entre les compétences requises, les collaborateurs administratifs doivent exécuter des tâches d'intendance, leur expérience en ce domaine est alors préférable à la pétulance. On attend, en revanche, des chargés de mission une fougue, qui les amène à se dépasser pour servir l'intérêt du groupe, qui les encourage à développer des analyses

[534] Entretien avec l'auteur.
[535] Soit la fourniture des bulletins de candidatures, des feuilles d'émargement et d'une salle assignée au déroulement du scrutin.
[536] Entretien avec l'auteur.
[537] P. GRUNDMANN est entré au service du groupe gaulliste en 1992.
[538] Terme utilisé par le groupe Nouveau Centre pour désigner ses collaborateurs *politiques*.
[539] Terme utilisé par le groupe UMP pour désigner ses collaborateurs *politiques*.

pertinentes, sinon personnelles des textes, dont la perspicacité profitera à l'ensemble du groupe.

b) Les chargés de mission

Le parcours des chargés de mission rappelle celui du secrétaire général : des études supérieures, en droit ou en sciences politiques, complétées par un engagement politique. Comme le secrétaire général, les collaborateurs, quelles que soient leurs fonctions, sont placés au cœur du combat politique et les parlementaires exigent d'eux une sincérité et une loyauté, dont la première manifestation est l'adhésion à une même philosophie politique. Infirmant partiellement le constat émis en 1979 par J. Cl. MASCLET : *« les autres membres du secrétariat ne partagent pas au même degré l'engagement du secrétaire administratif (…), les groupes n'exigent pas d'autre condition qu'une certaine sympathie pour les objectifs de leur action. Le recrutement ne s'effectue donc pas sur une base uniquement partisane. De plus en plus, les exigences de qualification et de diplôme prennent de l'importance »*[540]. Si les collaborateurs des groupes sont aujourd'hui diplômés, ils sont surtout recrutés pour leur engagement politique. Ainsi, E. ROBIN-TEINTURIER, chargée de mission du groupe UMP est-elle également directeur des études auprès du parti présidentiel et participe-t-elle avec J. F. COPE, ancien président du groupe UMP, à la formalisation du projet politique du parti pour 2012[541]. Le recrutement de collaborateurs politisés démontre ici encore l'interpénétration entre le groupe et le parti ; on n'attend pas du collaborateur qu'il soit un conseil neutre, mais qu'il soit capable de se positionner politiquement sur un texte, en visualisant les attentes et aspirations des élus et de l'organisation partisane.

Chaque groupe choisit l'organisation qui lui semble la plus efficace, le groupe Nouveau Centre spécialise ses chargés de mission en fonction des thèmes abordés dans les commissions permanentes, les groupes SRC et UMP choisissent, quant à eux, de répartir ces collaborateurs politiques autour de pôles spécialisés. Le groupe UMP est divisé en quatre pôles : *« législatif »*, *« évaluation et contrôle »*, *« argumentaires et prospective »* et le pôle *« organisation et communication »*. Chaque pôle est placé sous l'autorité d'un responsable de pôle. Toutefois, la hiérarchie ainsi instaurée semble être souple dans la mesure où elle n'offre

[540] J. Cl. MASCLET, *Le rôle du député et ses attaches institutionnelles sous la Cinquième République*, *op. cit.*, p. 138.
[541] *Le Figaro*, 22 janvier 2011.

pas de pouvoir supplémentaire à ce responsable, mais constitue une facilité organisationnelle, le responsable devenant un interlocuteur facilement identifiable.

Les tâches de ces conseillers parlementaires sont diverses, il peut s'agir d'aider un élu à rédiger une question, une proposition de loi ou un amendement[542]. Dans la plupart des cas, il s'agira d'assister l'élu responsable d'un texte, de trouver avec lui et sous ses consignes des informations relatives au sujet traité, les argumentaires développés par les adversaires politiques et les contre-arguments qu'il est possible de développer[543].

Le chargé de mission doit également être capable de répondre à, ou de faire suivre, toute question qui leur serait soumise par un parlementaire, ceux-ci saisissant, habituellement, le premier collaborateur rencontré d'une demande qui ne relève pas nécessairement de ses compétences.

Les documents internes du groupe SRC nous permettent de détailler davantage les fonctions que doivent remplir les conseillers parlementaires. Ainsi, les collaborateurs du pôle législatif ont en charge les textes dont l'examen est prévu en séance, ils assistent le *whip* de commission ou le responsable du texte, notamment en mettant en place les groupes de travail, en organisant leurs réunions, en planifiant des auditions, et en fournissant les informations et argumentaires. Outre cette assistance, les conseillers parlementaires se doivent de suivre le texte au-delà de son adoption et de rédiger, pour le groupe, des bilans ainsi que des *cahiers thématiques.*

Le collaborateur peut également être amené à rédiger une proposition de loi au nom du groupe ; son statut d'expert sur les domaines étudiés conduit également le groupe à le consulter lorsqu'une question écrite ou orale sans débat doit intervenir dans son champ de compétences[544].

---

[542] Il ne faut toutefois pas oublier le rôle joué en la matière par les administrateurs des chambres qui exercent une mission similaire, bien que dépolitisée.

[543] On comprend dès lors que les *grands groupes* aient choisi de spécialiser leurs collaborateurs en les répartissant suivant les différentes compétences assumées par chaque pôle.

[544] La tâche des collaborateurs du pôle « *Relations extérieures* » est différente, ils sont, selon les documents internes, chargés d'instaurer *« un dialogue permanent et constructif avec les syndicats, les organisations non-gouvernementales et les associations »* dans le but de *« valoriser le travail du groupe auprès de ces acteurs et de bénéficier de leur expertise sur l'ensemble des sujets intéressant les députés »*.

Ces collaborateurs doivent maintenir le lien avec la *société civile* et permettre aux personnes concernées d'exprimer leur avis sur les propositions de loi ou amendements que le groupe entend déposer, et inversement, alerter le groupe des positions ou revendications de cette *société civile*.

Les collaborateurs du pôle « *Communication et Presse* » sont chargés des relations du groupe et du président avec la presse, ils sont également une source d'informations pour les députés grâce à la revue de presse quotidienne qu'ils éditent (ils sont également chargés de la formation des députés *« aux techniques de la communication »*).

Le pôle *« Services aux Elus »*, enfin, est chargé d'identifier avec les assistants des élus, les problèmes rencontrés par les parlementaires, hors du cadre législatif qui relèvent du pôle éponyme, notamment, en fournissant des réponses types facilitant la gestion du courrier des élus.

Il est possible, à partir de ces différentes fonctions, d'établir une constante : les conseillers sont chargés de fournir aux élus les informations qui leur permettront d'appréhender sereinement le texte, en ayant conscience de tous les enjeux, et de prendre ensemble la décision qui leur semblera la meilleure. Cette tâche, présentée par les documents internes de manière objective, ne doit pas masquer l'implication politique des chargés de mission qui deviennent, *de facto,* responsables de l'unité politique du groupe, ce dès le commencement de l'étude d'un texte.

Le groupe parlementaire dans sa dimension administrative constitue une équipe politisée, caractéristique qui atteste l'existence d'une imbrication entre le groupe et le parti, celui-ci confiant aux collaborateurs recrutés par les parlementaires, la mission de veiller à l'unité. Ils n'apparaissent dès lors plus comme une assistance apportée par le groupe à ses élus, ils deviennent les premiers garants de l'unité, vers laquelle ils guident les élus, parfois de manière insidieuse[545], souvent avec leur consentement. L'imbrication unit groupe et parti et justifie l'intervention de ce dernier dans le déroulement du travail parlementaire, particulièrement au moment des votes.

§2 : Une intervention partisane multiforme

L'imbrication maintenue entre le parti et son (ses) groupe(s) parlementaire(s) légitime son intervention dans la vie parlementaire. Celle-ci se manifeste avec une acuité particulière lors des votes. Le parti demeure, toutefois, constamment présent, de manière tacite, tout d'abord, dans l'esprit des élus. Sa présence se fait ensuite subtile à travers la mission confiée aux collaborateurs du groupe qui doivent préserver l'unité (A). Enfin, l'intervention partisane devient ostensible lorsque le leader du parti vient imposer sa décision (B).

A) L'unité, objectif commun

Le lien entre le parti et le groupe, dans sa dimension administrative, ne peut être uniquement organique, si le recrutement des collaborateurs est politisé c'est parce que le groupe doit assister les parlementaires et s'efforcer de faire respecter l'unité, objectif qui ne

[545] O. FAURE accepte de qualifier *d'insidieuse* l'action du groupe, elle apparaît, à tout le moins comme une action discrète. Entretien avec l'auteur.

concerne pas seulement le vote, mais imprègne toute l'activité législative et la fonction du collaborateur. Cette unité est un impératif partisan, les parlementaires étant perçus, et se définissant d'ailleurs habituellement, comme des émissaires[546] du parti au sein des assemblées. Leurs initiatives et votes seront décortiqués par la presse, leurs éventuelles divisions rejailliront sur le parti et seront analysées comme une faiblesse de l'organisation qui n'a pas su serrer les rangs autour de l'idéologie qu'elle véhicule. L'unité est alors présentée comme l'objectif du parti et le groupe se met au service de cet objectif, la composante administrative du groupe étant organisée de manière à faciliter la marche des parlementaires vers l'unité. Ce rôle incombe, en premier lieu, aux collaborateurs politiques du groupe (1), sous le contrôle du secrétaire général (2).

1) Les collaborateurs, chevilles ouvrières de l'unité

Bien que les documents internes ne mentionnent pas expressément le devoir qui incombe aux collaborateurs de veiller à l'unité, cet impératif guide leur action et a justifié un recrutement politisé.

Le groupe, qu'il s'agisse de sa composante administrative ou de sa composante parlementaire, est perçu par ses membres comme une communauté, les collaborateurs partagent l'intérêt commun formulé par les élus ou le parti, ils contribuent à sa réalisation en amenant, de la manière la plus subtile possible, les élus vers l'unité. Dans cet objectif, le collaborateur assiste le responsable du texte et le bureau dans la délimitation progressive du champ du débat (a), puis dans l'entreprise de conviction qui sera mise en œuvre. Il se doit en effet d'avertir ses autorités de tout risque de dissensions (b). Si formellement ces actions ne se déroulent pas en dehors du Parlement, les collaborateurs respectent dans leur mission d'encadrement les positions, voire, quand elles sont formulées, les directives partisanes ; ce qui introduit, dans la discussion parlementaire, l'action d'un acteur étranger au Parlement.

[546] Ainsi, B. ROMAN, définit l'élu comme *« le produit d'un parcours partisan »*, comme un *« représentant du parti dans l'instance où [il] siège »*. Entretien avec l'auteur.

a) Les collaborateurs, source d'une information calibrée

Les documents internes du groupe SRC décrivent les missions assignées à tous les collaborateurs parlementaires. La réflexion de N. BOUILLANT nous permet d'éclairer d'un jour nouveau cette activité, loin de la définition objective que tente d'apporter les documents ou certains témoignages : *« l'impartialité n'est pas de ce monde »*[547]. Ainsi, le collaborateur participe à la création puis au maintien de l'unité, en diffusant des informations qui, si elles ne sont pas toujours sélectionnées de manière partiale ou orientée, peuvent se révéler partielles[548]. Cette intervention du collaborateur dans la création durable de l'unité peut être ponctuelle, lorsqu'il assiste le responsable d'un texte. Les revues de presse, qu'il peut élaborer pour le groupe, lui permettent également de jouer un rôle permanent dans la réalisation de l'idéal unitaire.

- *La sélection des informations*

L'une des fonctions des collaborateurs du groupe est d'assister le parlementaire désigné responsable du texte. Ces experts du sujet vont alors rechercher toutes les informations disponibles et progressivement les sélectionner afin de fournir une information synthétique qui permettra aux parlementaires d'appréhender les enjeux du sujet, les avantages de la version proposée et les inconvénients de la version défendue par les adversaires.
M. ALEXANDRE, conseillère parlementaire du groupe SRC a travaillé avec P. BLOCHE sur le texte *création et internet*. Elle a fourni au groupe, sous sa signature, une note synthétisant les critiques du projet, l'alternative et les principaux amendements proposés par le groupe de travail, ainsi que des extraits de l'avis de la CNIL sur l'avant-projet de loi.
Cette *« note de séance »*[549] est l'aboutissement du recueil des données, qui s'est ouvert sur une analyse juridique du texte, complétée par un inventaire des différentes positions exprimées. Au cours de cette première étape, les collaborateurs se livrent à la collecte la plus large possible de toutes les informations disponibles[550], qu'elles soient techniques, juridiques ou relayées par la société civile. Toutes les informations, ainsi recueillies, ne sont pas

[547] Entretien avec l'auteur.
[548] Th. BREHIER remarque, cependant, que *« toute vérité partielle est partiale »*. Th. BREHIER, Les groupes de pression à l'Assemblée, *Pouvoirs*, n° 34, 1985, p. 107.
[549] Appellation utilisée par les documents internes.
[550] M. ALEXANDRE évoque une *« collecte à tout va »*. Entretien avec l'auteur.

communiquées aux parlementaires, la masse collectée est trop importante : ils ne pourraient, même avec l'aide de leur assistant, compulser tous les documents afférents à l'ensemble des textes examinés[551]. C'est, toutefois, à partir de ces éléments que le groupe de travail va élaborer sa ligne directrice. A la suite de cette validation, les données recherchées et fournies par le collaborateur aux membres du groupe de travail sont moins générales, elles se focalisent sur les arguments favorables à la thèse soutenue et sur ses critiques.

Le résultat de cette sélection est transmis aux parlementaires sous la forme des *« notes de séance »*, émises par le collaborateur qui suit le texte. Parfois, ces notes peuvent émaner de plusieurs collaborateurs, chacun ayant en charge un point précis. Ainsi, s'agissant du groupe SRC et du texte *création et internet*, M. ALEXANDRE propose une vision générale du sujet, complétée par l'étude d'un autre collaborateur confrontant le projet au droit international et excipant sa possible contrariété avec le droit européen.

Le parlementaire en charge du sujet peut, éventuellement, compléter cette information en distribuant une copie des arguments qu'il a pu développer en dehors de l'enceinte parlementaire[552].

Les informations peuvent également transiter par des cahiers thématiques auxquels participent les collaborateurs pour les sujets *« qui relèvent de [leur] expertise »*[553]. Les *« cahiers du groupe SRC »* font le point sur les sujets d'actualité. Ainsi, le cahier numéro cinquante-six porte le titre de l'article central, consacré au projet de réforme visant l'instruction : *« le juge d'instruction, ce personnage que N. SARKOZY veut supprimer »*. Outre cet article, le cahier comprend une note d'information sur les problématiques militaires contemporaines ; enfin, M. ALEXANDRE y rend compte des différentes auditions organisées dans le cadre de l'examen du texte *Création et Internet*.

Les collaborateurs du groupe UMP de l'Assemblée rédigent un document similaire : *« l'hebdo du groupe UMP »*, habituellement, celui-ci se divise en quatre sections qui permettent aux collaborateurs du groupe de détailler les bilans des textes adoptés, de présenter les réformes annoncées par le pouvoir exécutif, les initiatives législatives du groupe[554]. Cet

---

[551] Les parlementaires ont décidé de la collectivisation du travail législatif, afin de faciliter leur accès à l'information. Les collaborateurs se voient assigner, *ab initio*, la mission de sélectionner les informations pour ne fournir aux élus que les plus pertinentes, c'est la raison d'être de cette structure administrative.

[552] En l'espèce, ce fut le cas des députés P. BLOCHE et Ch. PAUL, portes étendard de la licence globale, qui ont distribué une copie des argumentaires qu'ils ont développés, respectivement, dans *le Point* et sur le site *Numerama.com*.

[553] Documents internes du groupe SRC.

[554] Ainsi, *l'hebdo du groupe UMP* du 17 février 2009 présente *la proposition de loi visant à créer une allocation journalière d'accompagnement de personnes en fin de vie*.

hebdo[555], offre également une tribune aux collaborateurs qui commentent les décisions du Conseil Constitutionnel ou rappellent la position du groupe sur un texte de loi. Ainsi, le numéro soixante-deux comporte huit pages consacrées au texte *création et internet* rappelant l'économie générale du texte, les argumentaires favorables développés par le responsable, F. RIESTER, qui est également le rapporteur du texte[556].

Outre ces informations qui permettent l'accomplissement normal du travail législatif, en offrant au groupe les moyens d'élaborer sa conception du texte, qu'il défendra en commission et en séance, la structure administrative du groupe fournit aux parlementaires, de manière ponctuelle, une information plus générale à travers des revues de presse.

- *La revue de presse, instrument de la délimitation des termes du débat*

Les revues de presse sont constituées par les groupes pour leurs membres. L'information qui s'y trouve est, par nature, circonstancielle, les revues regroupent les articles publiés dans les journaux nationaux, voire internationaux, qui créent ou commentent l'actualité. Cette information n'est jamais neutre, les collaborateurs étant conscients que le groupe appartient à la majorité ou à l'opposition et qu'il faut choisir un angle de vue appropriée à cette situation

Afin de faciliter la rédaction de cette revue, les groupes ont spécialisé certains de leurs collaborateurs, le pôle compétent[557] recense les articles qui peuvent intéresser le groupe et les organise dans une revue de presse quotidienne. Les jours de réunion plénière des groupes, elle est distribuée avant l'entrée des élus et collaborateurs dans la salle ou au cours de la réunion. Il est possible de dénoter, de la part des assistants des élus SRC, un certain empressement à s'emparer du document, pour le porter à leur élu. Cet empressement peut trouver plusieurs justifications ; la première est qu'il s'agit d'une distraction, permettant aux assistants de sortir quelques instants de la salle où la réunion peut, parfois, être fastidieuse ; dans ce cas, elle peut

[555] Qu'il est également possible de qualifier de « *Cahier Bleu* », en référence à la couleur de sa couverture, qui rappelle, en France, celle qui est communément attachée au parti conservateur et plus particulièrement au parti gaulliste.

[556] Cet hebdo comporte également des documents facilitant l'exercice du mandat parlementaire ; est ainsi retranscrite une lettre type permettant aux élus de répondre à une sollicitation quelconque. En l'espèce, le ministère de la *Justice* a fourni une lettre type permettant de se positionner sur l'unification des professions d'avocat et d'avoué ; on y trouve, enfin, un résumé du *Conseil des Ministres*, ainsi que des informations relatives à la publication au Journal Officiel de décrets ou de réponses adressées à des questions écrites.

[557] Le *Service Presse* du groupe UMP ou le pôle *Communication et Presse* du groupe SRC.

également être une diversion attendue du parlementaire qui pourra, tout en écoutant les orateurs, prendre connaissance de l'actualité.

L'attente fébrile de la revue de presse peut, en second lieu, démontrer que les assistants n'ont pas le loisir de décortiquer la presse. Cela laisse également craindre une dépendance des élus à l'égard des informations, quelles qu'elles soient, distribuées par le groupe. L'assistant parlementaire peut être chargé par l'élu de chercher des informations complémentaires à celles du groupe, qui se seraient révélées insuffisantes à emporter sa conviction. Il demeure, toutefois, difficile de croire à la généralité de cette demande, tant l'empressement traduit la sujétion de l'élu et de ses collaborateurs aux données fournies par les structures politiques.

La revue de presse quotidienne du groupe UMP, est le mardi, jour de la réunion du groupe, distribuée de mains en mains à l'entrée de la salle Colbert ou déposée sur les bureaux situés dans les couloirs, plus étroits, qui mènent à la salle réservée au groupe majoritaire. Comme celle du groupe SRC, elle compte une cinquantaine de pages et est habituellement composée de sept sections, consacrées aux articles relatifs au Président de la République, au Gouvernement, au Parlement, à la majorité, et à l'opposition ; elle comprend également une partie intitulée *Divers* et une dernière consacrée aux *Brèves*.

Les deux documents ont pour objectif de porter à la connaissance des élus, les faits de l'actualité et les angles de vue différents proposés par les journalistes. On se rend toutefois compte, en lisant les sélections, que celles-ci ne sont pas objectives, on y dénote un esprit partisan[558]. Ainsi, les revues de presse du groupe SRC mettent en valeur les critiques de l'action gouvernementale, le mouvement qu'elles provoquent dans la « *société civile* » et cherchent, en réaction, à mettre en valeur les interventions des leaders du groupe ou du parti. A l'inverse, les revues de presse du groupe majoritaire insistent sur les divisions de l'opposition, consécutives à l'échec électoral, qui entraîne une remise en cause du leadership et des positions considérées, jusque-là, comme majoritaires ; elles mettent également l'accent sur la bonne réception, par cette même « *société civile* », des réformes adoptées. La vision de l'actualité proposée par les responsables de la communication et de la presse n'est pas uniquement guidée par une volonté d'exhaustivité, les différents domaines évoqués, s'ils correspondent à l'actualité sont traités de manière à mettre en valeur le projet qu'ont défendu

[558] Pour le premier semestre 2009, les thèmes habituellement traités par les revues de presse du groupe SRC, sont : la crise économique et sociale, la société, l'économie, l'actualité parlementaire, politique et internationale. Les divisions du Parti Socialiste sont rapidement évoquées dans la section consacrée à l'actualité politique. Celles-ci sont davantage développées par les revues de presse du groupe UMP.

les parlementaires lors de la campagne électorale, à conforter les élus dans leurs préconçus en surexposant les critiques, ou inversement l'éloge, des textes.

Les informations fournies par le groupe aux parlementaires, qu'elles soient ciblées ou plus générales, reflètent la nature partisane du groupe parlementaire. En ce sens, son objectif est de conduire subtilement l'élu vers l'unité en assurant une uniformisation de la pensée grâce à la production d'informations convergentes et conformes à la vision validée par le groupe lors des réunions plénières.

Les parlementaires ne sont pas, formellement, contraints par l'argumentation qui leur est ainsi offerte, toutefois, elle constitue souvent la première *« expression »* officielle qui parvient aux élus. Cette présentation, avant toute réflexion préalable, entraîne, *de facto,* une réaction d'acquiescement à la démonstration proposée[559]. Accord entretenu par la fourniture d'éléments concordants qui renforcent le parlementaire dans sa propension à suivre la parole du parti, qu'il a d'ailleurs contribué à forger.

Les collaborateurs se voient également confier la mission d'alerter les autorités du groupe lorsqu'ils estiment qu'un parlementaire pourrait ne pas suivre la ligne directrice élaborée par le groupe de travail.

b) Un rôle d'alerte

Les collaborateurs sont associés plus directement au maintien de l'unité lorsqu'ils remplissent leur devoir d'alerte. Celui-ci consiste, dans un premier temps, à avertir le secrétaire général de la possible absence des parlementaires en commission ou en séance, afin d'éviter que le groupe, parce qu'il ne prévoit pas de tour de présence ou, du fait de son faible effectif, ne se retrouve sans représentant[560].

---

[559] B. CONSTANT estime, quant à lui, que les informations reçues s'associent inconsciemment pour permettre à chaque membre du groupe de fonder son opinion : « *chacun, frappé des raisonnements qu'il vient d'entendre, est conduit naturellement à les examiner. Ces raisonnements font impression sur son esprit, même à son insu. Il ne peut les bannir de sa mémoire : les idées qu'il a rencontrées s'amalgament avec celles qu'il apporte, les modifie, et lui suggèrent des réponses qui présentent les questions sous leurs divers point de vue.* ». B. CONSTANT, *Principes de politiques*, in *Ecrits politiques*, rééd., Paris, Gallimard, 1997, p. 379.

Le travail inconscient décrit par B. CONSTANT, privilégie la première information reçue, qui oriente le débat.

[560] F. CECCONI, secrétaire général du groupe Nouveau Centre jusqu'en juin 2011, explique le risque encouru par un groupe dont aucun membre n'est présent lors de la réunion de la commission. Celle-ci n'étant pas ouverte, en l'absence d'un élu du groupe, aux collaborateurs de celui-ci, il faudra attendre que le compte rendu soit publié, soit un délai de vingt-quatre heures, pour savoir ce qu'il y a été dit. L'étude des textes s'en trouve retardée d'autant, sauf à entretenir de bonnes relations avec les administrateurs qui pourront relater au chargé de mission ou au secrétaire général le déroulement de la séance.

Afin d'assurer l'unité des votes, le collaborateur se doit, également, d'identifier au plus tôt les dissidences et d'alerter le secrétaire général, afin qu'il puisse mettre en œuvre la procédure de conviction idoine. Les documents internes du groupe SRC en font une obligation du conseiller parlementaire, le groupe UMP l'intègre à la mission d'intendance confiée aux chargés de mission. Outre la réservation des salles et l'attribution, en fonction des demandes et des centres d'intérêt, des présidences des groupes de travail, il incombe au collaborateur de jauger le bon déroulement de l'examen du texte, d'estimer si le texte a été entièrement « *déminé* »[561] et de fixer la date d'intervention du ministre afin que l'échange soit fructueux. Il appartient au chargé de mission d'apporter les premières réponses aux incompréhensions formulées par les parlementaires, de *déminer*. Si les difficultés persistent, il doit alerter le secrétaire général.

La liberté de parole reconnue aux membres du groupe facilite l'identification précoce de la possible dissidence. Il est d'ailleurs demandé aux parlementaires d'exprimer au plus vite leurs incompréhensions et réticences, le groupe espérant être capable de convaincre l'élu de suivre la voie majoritaire, ou, à tout le moins, de conserver sa cohésion, en transformant une opposition frontale en une opposition larvée, qui se traduira en séance par une abstention ou une absence inopinée au moment des votes. Le besoin d'unité entraîne la crainte, exprimée par de nombreux secrétaires généraux ou collaborateurs, d'une réticence exprimée tardivement, désarçonnant responsables et collaborateurs et entraînant les parlementaires à rejeter la position qu'ils avaient préalablement validée.

Les tâches du collaborateur sont souvent décrites grâce à l'utilisation de termes violents : *déminer*, *décortiquer* ou, *dépiauter*, ce qui atteste que les collaborateurs participent au combat politique qui se mène à l'intérieur comme à l'extérieur des palais de la République. A ce titre, ils ne sont pas des assistants neutres : on leur demande de faire triompher la vision partisane d'un texte. Les documents internes du groupe SRC précisent les obligations du conseiller parlementaire dans le cadre du groupe de travail : il doit fournir les informations et argumentaires nécessaires, il doit surtout rappeler aux parlementaires, dès qu'ils s'en éloignent, l'arbitrage rendu par le groupe et informer le secrétaire général des difficultés rencontrées.

Il est facile d'opposer à cette rigueur, le fonctionnement consensuel du groupe, le respect mutuel dans lequel se tiennent collaborateurs et parlementaires, la déférence naturelle que les premiers expriment à l'égard des élus qui, pour leur part, considèrent les collaborateurs comme des experts et non comme des surveillants chargés de rapporter leurs faits et gestes.

[561] Termes utilisés habituellement par les collaborateurs des groupes parlementaires.

Il convient, toutefois, de relever certains commentaires discordants, évoquant la surveillance à laquelle se livrent les collaborateurs du groupe. Ainsi, D. GARRIGUE, ancien membre du groupe UMP, a choisi de rejoindre les bancs des non inscrits suite aux pressions exercées, notamment, par des assistants du groupe. B. CHANTEBOUT, estime, quant à lui, que sous le premier septennat de F. MITTERRAND, *« Il y avait deux types d'assistants parlementaires : ceux des députés isolés, très peu considérés ; ceux des groupes chargés*[562] *de veiller au respect de la discipline partisane et d'encadrer les députés et qui traitent ceux-ci avec condescendance »*[563].

Il convient d'ajouter à ces témoignages, les critiques formulées par les collaborateurs ou parlementaires à l'encontre des méthodes de travail des groupes adverses, qui accréditent la thèse d'un groupe soumis à son versant administratif. Ainsi, O. FAURE, secrétaire général du groupe SRC, estime que le groupe UMP est *« caporalisé »*[564], derrière chaque élu se cache un collaborateur chargé de le surveiller et de rapporter ses faits et gestes. Les collaborateurs ont rejeté ces critiques et il semble possible d'abonder dans leur sens, les groupes fonctionnant effectivement sur un mode consensuel, privilégiant le respect à la surveillance[565]. Il demeure, toutefois, exact que certains d'entre eux sont *habités* par le texte qu'ils défendent et deviennent progressivement convaincus de détenir la vérité. En ce sens, il est possible d'acquiescer à la remarque D. GARRIGUE, ils sont comme *« investis d'une mission »* [566].

Les deux composantes du groupe parlementaire travaillent de concert afin de faire triompher l'idéal qu'ils véhiculent, cela passe par la cohésion et sa manifestation tangible qu'est l'unité de vote. Les collaborateurs, liés au groupe et au parti, participent à son élaboration et à son respect, c'est également le cas, à un degré supérieur, du secrétaire général.

---

[562] On remarquera l'utilisation du pluriel, qui généralise ce commentaire en ne le limitant pas au seul groupe socialiste.

[563] B. CHANTEBOUT, *Brève histoire politique et institutionnelle de la Cinquième République, op. cit.*, p. 142.

[564] Entretien avec l'auteur.

[565] Cette remarque ne vaut que pour les collaborateurs du groupe parlementaire ; certains collaborateurs ministériels peuvent se montrer pressants, harcelant les élus pour obtenir leur soutien au texte présenté par le ministre dont ils dépendent. Le sénateur UMP P. GELARD, les qualifie de *« jeunes loups aux dents longues »* qui ont *« tendance à traiter les parlementaires comme des godillots »*. Entretien avec l'auteur.

[566] Les pressions nouvelles, *« on n'avait jamais connu ça »*, évoquées par le député, proviennent également des cabinets ministériels, ou d'autres parlementaires. Entretien avec l'auteur.

2) Le secrétaire général, organe d'impulsion

La discipline de vote se prépare très en amont ; elle ne constitue d'ailleurs que l'ultime manifestation de l'unité que le groupe, adossé au parti, a cherché à créer et à maintenir tout au long de l'examen du texte. Le secrétaire général joue un rôle essentiel dans ce processus, il devient le délégataire du groupe dont il est chargé de défendre l'intérêt. Lui est ainsi reconnu le droit de sélectionner les amendements et de ne donner son aval qu'à ceux qu'il estime conformes à la ligne directrice tracée par le responsable du texte (a). Son rôle ne se limite pas au contrôle de l'initiative parlementaire, celui-ci s'étend également au respect des consignes, à travers l'entreprise de conviction qu'il mène au nom du groupe (b).

a) La sélection des amendements

Le secrétaire général participe à la sélection des amendements qui seront déposés au nom du groupe. Il ne s'agit pas d'un contrôle juridique équivalent à celui mené par le Conseil Constitutionnel. Sa nature est davantage politique, seuls les amendements conformes à la position arrêtée par le groupe pouvant être déposés au nom de celui-ci[567]. L. FONDRAZ ajoute qu'il incombe aux collaborateurs du groupe socialiste du Sénat, de veiller à ce que les amendements proposés par les élus, n'entrent pas en contradiction avec la position exprimée par le parti[568].

Les statuts attribuent, habituellement, cette fonction de sélection au bureau du groupe, seuls des parlementaires éminents, désignés pour représenter le groupe, peuvent choisir les amendements qui seront déposés au nom de la collectivité. Ainsi, J. WALINE estime que l'un des traits caractéristiques du groupe socialiste de l'Assemblée Nationale, dans les années 1960, est l'existence d'un secrétaire législatif, qui joue le rôle de filtre et ne donne son *« bon à déposer »* qu'aux initiatives qui sont conformes à la position du groupe, ou du parti. Si un litige survient lors de l'exercice de cette fonction, le secrétaire législatif peut soumettre l'initiative au président, qui à son tour, peut décider d'en saisir le groupe ou le comité

[567] F. CECCONI, estime que le secrétaire général doit veiller à ce que les amendements respectent la logique entérinée par le groupe. Entretien avec l'auteur.

[568] FONDRAZ L., *Les groupes parlementaires au Sénat sous la Cinquième République*, Paris, éd. Economica, 2000, p. 174 et suivantes.

directeur du parti[569]. Cet appel au parti atteste le rôle joué par celui-ci dans la recherche constante de l'unité par le groupe.

Les textes actuels réservent toujours aux instances du groupe un droit de regard sur les initiatives de ses membres. Ainsi, les statuts du groupe UMP prévoient que : *« le bureau (...) décide des amendements déposés au nom du groupe »*[570], les statuts du groupe SRC contiennent une disposition similaire : *« les amendements, en séance ou en commission ne peuvent être déposés qu'avec l'accord du bureau ou, en cas d'urgence, du président, de son suppléant ou du responsable du débat »*[571].

Toutefois, dans les faits, le bureau n'est saisi que des cas les plus graves. Il revient d'abord aux conseillers parlementaires et au secrétaire général, sous l'autorité duquel ils sont placés, de dialoguer avec l'auteur de l'amendement problématique. Le conseiller parlementaire, chargé de préparer les amendements du groupe de travail, doit identifier le texte susceptible de poser problème parce qu'il sort du champ d'études délimité par le responsable.

Le secrétaire général préserve la cohésion de la vision présentée par le groupe et tente de faire comprendre au parlementaire en quoi l'amendement qu'il propose est contraire à l'optique validée par le groupe, et ne peut, de ce fait, être déposé en son nom. Si le parlementaire persiste dans sa volonté de déposer son amendement au nom du groupe, il appartient au bureau, ou au président, de trancher le litige et de dire si l'initiative entre ou non dans le cadre de l'étude effectuée par le responsable du texte.

Il ne s'agit pas d'une interdiction absolue de déposer des amendements, seulement d'une impossibilité de les présenter au nom de la collectivité. Le parlementaire conserve le droit de déposer et de défendre ses amendements, simplement, ceux-ci ne disposeront pas de l'aval du groupe, ni du soutien présumé de ses membres.

Le secrétaire général peut agir ainsi parce qu'il est le délégataire de l'autorité du groupe. Dès lors, les parlementaires acceptent, habituellement, de bon gré, que leur soit remémoré l'intérêt supérieur qu'ils ont forgé et le pacte initial qu'ils ont conclu avec les autres membres du groupe et, à un autre degré, avec l'organisation partisane. L'intervention du groupe, versant administratif, n'est pas considérée, par les parlementaires, comme une

---

[569] J. WALINE, Les groupes parlementaires en France, *op. cit.*, p. 1208. Les conditions d'exercice du droit d'amendement sont aujourd'hui plus souples, voir *supra*.

[570] Article 9 b) des statuts actuels.

[571] Article 15 des statuts actuels.

contrainte, elle est la manifestation de l'autodiscipline que le parlementaire s'impose, l'organisation collective étant l'un des rouages de cette soumission volontaire.

La mission d'autorité ainsi confiée au secrétaire général en fait l'un des garants de l'unité, son action vise à préserver la cohésion idéologique du groupe, en ne permettant pas aux parlementaires de déposer des amendements rompant la cohérence de l'argumentaire rédigé par les responsables. Cette cohésion, qui s'exprime au moment du vote, conduit les parlementaires à suivre tous, hormis quelques rares exceptions, la position validée par le groupe. Le secrétaire général intervient également à ce moment pour s'assurer du respect de la consigne de vote que le groupe s'est donnée.

b) Le rôle du secrétaire général en matière de discipline de vote

Comme les parlementaires, les collaborateurs du groupe préfèrent parler d'unité de vote et non de discipline, dans la mesure où les parlementaires n'obéissent pas à une volonté extérieure, mais consentent à voter comme la majorité du groupe. La plupart des secrétaires généraux estiment ne jouer aucun rôle dans la discipline de vote, qu'il s'agisse de l'élaboration, de la validation ou du respect des consignes. Ils sont, toutefois, l'un des rouages du mécanisme de conviction.

- *Un rôle pédagogique*

La tâche habituelle d'un secrétaire général implique la nécessité d'être constamment informé de l'évolution des textes. Dans cet objectif, les collaborateurs du groupe, qui travaillent avec les parlementaires, doivent l'alerter de toute difficulté, l'informer de la probable dissidence d'un élu. Parfois, le parlementaire intervient directement auprès du secrétaire général pour lui demander des éclaircissements, d'autres fois, le secrétaire général connaissant les positions des élus peut déclencher, sans alerte formelle, un processus de conviction. L'objectif de cette procédure d'alerte est de conduire l'élu à suivre, *in fine*, la position majoritaire. Dans la plupart des cas, le secrétaire général parvient à *déminer* seul le terrain et à convaincre le parlementaire de se ranger à l'opinion majoritairement partagée par le groupe.

C'est parce que leur mission est circonscrite aux limites de la consigne déjà validée par le groupe que les secrétaires généraux estiment qu'ils n'ont pas un rôle de conviction. Ils rappellent aux parlementaires réticents leur engagement politique, leur responsabilité en tant que membre du groupe, leur engagement initial à réaliser la plate-forme électorale du parti. Ils évoquent le cheminement du texte au sein des réunions de travail préparatoires, lors des réunions de groupe, en commissions et en séance et tentent de faire accepter les arguments du groupe.

Le secrétaire général mène une entreprise de conviction[572], il cherche à convaincre le parlementaire, au cours d'un entretien téléphonique ou en « *go between* » [573], en mettant en avant des arguments qui visent à amener l'interlocuteur à adhérer à une opinion que le secrétaire général, n'a certes pas formée, mais qu'il partage. S'il estime que les réticences vont perdurer, le secrétaire général doit en avertir le président, qui devra faire œuvre de persuasion et tenter de rallier le parlementaire à la vision majoritaire, en lui rappelant, à son tour, ses responsabilités, l'enjeu du texte, la nécessité politique de l'unité de vote et le risque de sanction.

- *L'intervention du secrétaire général dans l'élaboration des consignes de vote*

Conscients de l'absence de légitimité qui ne leur permet pas d'intervenir auprès des parlementaires pour les convaincre, les secrétaires généraux préfèrent utiliser le terme de pédagogie : ils ne créent pas d'arguments nouveaux, mais rappellent ceux développés et partagés par la majorité des parlementaires. L'autorité dont ils jouissent leur est concédée par le président du groupe, elle est, en premier lieu, attachée à la personne du président dont ils ne sont que la *« doublure administrative »*[574].

Seul N. BOUILLANT, secrétaire général du groupe socialiste du Sénat, a admis l'existence d'une intervention du secrétaire général dans l'élaboration de la consigne de vote, il évoque le cas d'un texte pour lequel le responsable avait émis une consigne d'abstention. En accord

[572] B. RULLIER, ancien secrétaire général du groupe socialiste du Sénat, répondant à une question relative à l'existence de *frontbenchers*, a admis que cette œuvre de pédagogie varie en fonction de la personne du parlementaire. Ainsi, il reconnaît que R. BADINTER jouit, au sein du groupe, d'un statut particulier. Il relativise, toutefois, cette affirmation en estimant que le Parti Socialiste est une addition de statuts particuliers. Entretien avec l'auteur.

[573] Expression employée, notamment, par S. GIR, pour évoquer un entretien en tête à tête.

[574] Selon O. FAURE, entretien avec l'auteur.

avec le président, le secrétaire général a pris contact avec ce responsable, il lui a expliqué les raisons pour lesquelles, selon lui, le groupe devait s'opposer et non pas simplement s'abstenir. A la suite de cet entretien, les arguments du secrétaire général ont été examinés et entendus par les commissaires socialistes chargés du texte qui ont conseillé au groupe de voter contre. En l'espèce, le rôle du secrétaire général ne se limite pas à une œuvre de pédagogie, qui lui permet de s'assurer du respect de la consigne de vote, il mène une véritable entreprise de conviction et participe à l'élaboration de la consigne.

Le secrétaire général du groupe socialiste du Sénat semble être le seul à influencer l'élaboration des consignes. Le silence des autres secrétaires généraux peut s'interpréter de deux manières différentes : leurs fonctions n'ont effectivement qu'une dimension pédagogique et ils n'interfèrent pas dans l'établissement de la consigne[575], leur silence à ce sujet n'est pas une manifestation de *langue de bois* mais le reflet de la réalité. Cette limitation des fonctions politiques du secrétaire général semble être circonstancielle, elle dépend de la personnalité du secrétaire général, de celle du président de groupe et des parlementaires qui peuvent refuser une telle implication du personnel administratif, fusse-t-il coordinateur des activités parlementaires et administratives du groupe.

La seconde interprétation possible conduit à penser que de nombreux secrétaires généraux exercent effectivement un rôle dans l'élaboration de la consigne, il semble cependant moins direct que celui révélé par N. BOUILLANT, plus subtil. Comme le concède O. FAURE, le secrétaire général est chargé, avec le président et le bureau, de définir la tactique politique du groupe [576] ; comment, dès lors, rejeter toute influence de celui-ci dans l'établissement de la discipline de vote ?

Le secrétaire général exerce un rôle politique au sein du groupe, certains ont, à ce titre, pu le qualifier de *whip*. Sa mission consistant à convaincre un parlementaire réticent de suivre la ligne majoritaire, à alerter les instances du groupe et, en dernier recours, son président afin que le parlementaire accepte la vision collective, semble identique à celle du *whip* britannique. De même, le droit qui lui est reconnu d'assister aux séances, depuis les loges spécialement aménagées ou depuis la salle des séances, afin de surveiller le déroulement de la

[575] Il nous a semblé qu'il était possible de ranger dans cette catégorie la secrétaire générale du groupe UMP, la situation majoritaire du groupe justifie ce classement, on n'attend pas du secrétaire général qu'il se positionne sur le texte du Gouvernement. La personnalité du président du groupe semble également pouvoir justifier ce rôle moins politique.

[576] *« Le rôle du secrétaire général est d'organiser en amont le travail du groupe, de préparer, avec le président et les vice-présidents la partie tactique de ce travail »*. Entretien avec l'auteur.

séance[577], permet une telle comparaison. Comme le *whip* britannique, le secrétaire général est chargé de s'assurer du respect de la consigne, de veiller à la présence des parlementaires en séance et en commissions. Enfin, il peut, par sa simple présence lors du vote, rappeler les membres du groupe à l'impératif d'unité qui s'impose à eux.

Toutefois, à la différence du *whip* britannique, le secrétaire général n'est pas un parlementaire. Il semble que la tâche du *whip*, soit, en France, répartie entre plusieurs autorités. La première est le *whip de commission*, chargé de s'assurer du suivi législatif des textes examinés par sa commission, de garantir une présence minimale d'élus lors de différentes phases d'examen et d'adoption et de veiller à ce que la consigne de vote y soit respectée.

Le rôle de coordination assigné au ministre chargé des relations avec le Parlement permet également de le comparer au *chief whip* britannique, membre du Cabinet chargé, notamment, d'assurer la coordination entre celui-ci et la majorité, et de répercuter auprès du Gouvernement, l'état d'esprit de l'opposition.

Le secrétaire général, responsable de l'alerte et de la mise en œuvre d'une entreprise de conviction, exerce également des tâches qui Outre-Manche relèvent de la compétence du *whip*.

Enfin, dernière autorité à remplir une mission comparable à celle du *whip*, le président du groupe ; c'est lui qui, en dernier ressort doit faire respecter la consigne de vote élaborée et validée, sous son égide, par le groupe. C'est également, dans la plupart des cas, à lui que revient la charge d'instruire les cas d'indiscipline et de prononcer ou de réclamer les sanctions à l'encontre d'un parlementaire ayant rompu l'unité.

Le groupe dans son versant administratif n'exécute pas uniquement des fonctions d'intendance, celles-ci peuvent d'ailleurs paraître secondaires. Les collaborateurs sont avant tout chargés de veiller au maintien de l'unité. Celle-ci se construit dès l'étude des textes, par la fourniture d'informations politiquement orientées, sous la surveillance du secrétaire général. L'organisation partisane n'intervient pas directement dans cette construction progressive de l'unité, toutefois, le recrutement politisé des collaborateurs atteste de sa

[577] D. TOURRAINE, ancien secrétaire général du groupe GDR, affirme que ces « *guignols* » permettent aux collaborateurs du groupe de surveiller les élus, notamment lors des votes à main levée, pour lesquels, seule la présence des collaborateurs du groupe ou du secrétaire général peut permettre de s'assurer du respect des consignes.

Ces loges situées au-dessus de l'entrée permettent également d'établir, toujours selon D. TOURRAINE, un *« tableau de route »*, le secrétaire général pouvant de cette tour d'observation, noter le nom des présents et la durée de leur présence.

présence ; son action se fait insidieuse, conduisant habilement les parlementaires vers l'acceptation de sa position.

Son intervention peut être plus directe lorsqu'il substitue sa volonté propre à celle des parlementaires.

B) L'arbitrage partisan, échec relatif de l'autodiscipline

Le parti cherche, par divers moyens à s'assurer que les décisions et vote des parlementaires respecteront la ligne qu'il leur a fixé. Si malgré ces dispositions, les parlementaires refusent de se ranger à la position du parti, celui-ci peut faire acte d'autorité et substituer la volonté partisane à celle des parlementaires. Cet arbitrage (1) implique une soumission du groupe, qui semble faire échec à la théorie de l'autodiscipline (2).

1) L'immixtion partisane

Une fois encore, chaque parti a choisi un mode d'intervention propre dans le processus qui conduit les parlementaires à accepter une consigne. Il est donc nécessaire de les étudier séparément.

a) Le cas des groupes gaullistes

Les statuts gaullistes traduisent la défiance idéologique envers les partis politiques, les textes maintiennent donc une indépendance entre le parti et le groupe parlementaire et aucun ne mentionne la possible intervention du parti dans l'établissement de la consigne. Ainsi, lorsqu'il est réclamé aux membres du groupe de préserver, dans *« leurs paroles, leurs écrits ou leurs votes »*[578] une certaine solidarité, c'est avec la position validée par la majorité du groupe et non celle exprimée par le parti, qui est, toutefois, représenté physiquement au sein du bureau et du groupe, par son *Secrétaire Général* et exerce, par cet intermédiaire, une influence sur le déroulement des débats.

[578] Article 5 des statuts du groupe UMP.

Ce qui justifie cette absence d'arbitrage visible du parti, est davantage sa situation majoritaire, qui fait du pouvoir exécutif l'auteur logique de tout arbitrage. Il faut dès lors rechercher les cas d'arbitrage partisan pendant les périodes où les parlementaires gaullistes sont en situation d'opposition.

Paradoxalement, dans ces périodes, le parti n'intervient pas afin de régler un litige qui l'oppose aux parlementaires, mais afin de préserver l'unité de son message politique face aux expressions divergentes et de livrer, *in fine*, la position officielle qui devra être suivie lors des votes. Ce fut particulièrement le cas lors de la troisième cohabitation, qui plaça le parti gaulliste dans une situation inédite lui offrant deux chefs légitimes, le Président de la République, J. CHIRAC, et le président du RPR, Ph. SEGUIN, ce qui a parfois pu créer des confusions, les deux autorités adoptant des positions divergentes. Ce fut, notamment, le cas au sujet des questions relatives à l'Europe. Ainsi, alors que Ph. SEGUIN était opposé à la création de la monnaie unique, le Président de la République s'y déclara favorable. Afin de tenir compte de ses deux positions antinomiques, les parlementaires RPR choisirent de ne pas participer au vote[579]. Confronté à une situation similaire lors de la réforme des scrutins européens, le président du RPR s'est entouré des membres influents du parti[580], afin d'obtenir du Président de la République qu'il ne se prononce pas sur la question. Le groupe a ainsi, conformément aux volontés partagées avec le parti, décidé lors de sa réunion du 30 juin 1998, de s'opposer au texte[581].

Le parti avait déjà tenu ce rôle d'aiguillon lors du partage du pouvoir avec les formations centristes, sous la présidence de V. GISCARD D'ESTAING. Cette intervention du parti dans l'action des groupes parlementaires s'est traduite, de manière ostensible, par la lettre de J. CHIRAC aux présidents de groupes. Il leur demande, sans en avoir consulté auparavant les parlementaires, d'adresser au Président de la République une demande de session extraordinaire[582], la tactique et plus encore l'action des parlementaires sont ainsi guidées directement par le parti.

---

[579] Vote du 22 avril 1998.

[580] N. SARKOZY, secrétaire général du mouvement, et J. L. DEBRE et J. DE ROHAN, présidents des groupes parlementaires gaullistes.

[581] Même si le Président de la République s'était, le 16 avril 1998, déclaré favorable à la réforme.

[582] La lettre du Président V. GISCARD D'ESTAING, au président de l'Assemblée explique les raisons pour lesquelles il aurait pu refuser d'accéder à cette demande, cette initiative du président du RPR contrevenant, selon lui, à l'article 27 de la Constitution puisque le droit de demander une réunion extraordinaire du Parlement *« doit être exercé personnellement, par chaque député, qui ne peut donc être ni délégué, ni exercé par d'autres. Or (...) le processus de convocation du Parlement a été déclenché à l'initiative d'un parti sans que le groupe parlementaire exprimant la même tendance ait été réuni pour en (...) décider »*. V. GISCARD D'ESTAING, cité par P. AVRIL et J. GICQUEL, Chronique Constitutionnelle Française, *Pouvoirs*, n° 10, p. 183.

Les cas dans lesquels le parti intervient directement pour appeler et imposer aux parlementaires ses positions, sont rarement médiatisés. On peut ajouter aux raisons précédemment évoquées, le fait que de nombreux membres de l'appareil partisan sont des parlementaires et plus encore des parlementaires influents qui, participant aux réunions du bureau, sont à même d'influencer les décisions qui seront adoptées par les parlementaires[583]. L'intervention directe et visible du parti, outre qu'elle n'appartient pas à la tradition gaulliste n'est donc pas utile[584].

La situation est toute différente au parti socialiste, qui se définit toujours comme un parti de masse[585], maintenant, en conséquence, un lien très étroit avec les élus.

b) Le cas des groupes socialistes

Le pouvoir d'arbitrage du Parti Socialiste est affirmé par les statuts du groupe et du parti, tous deux affirment l'obligation pour l'élu de se conformer à la tactique du parti[586], offrant au *Bureau National*[587], le droit de sanctionner les parlementaires qui se seraient éloignés de l'unité décidée en groupe, sous les consignes plus ou moins directives du parti, et de trancher les conflits portant sur les positions partisanes. L'intervention du parti est dès lors perçue comme légitime, d'une part parce que les dispositions statutaires sont adoptées selon une procédure démocratique, fondée sur l'accord de tous. D'autre part parce que, dans la plupart des cas, ce sont les parlementaires eux-mêmes qui sollicitent, du président de groupe, la saisine du *Bureau National*[588]. L'intervention du parti dans la vie du groupe est perçue comme un phénomène naturel, ses dirigeants n'ont pas à minorer leur intrusion, les exemples d'arbitrages partisans sont, dès lors, plus fréquents ; ceux-ci existent même lorsque le Parti Socialiste est en situation majoritaire. Ce fut le cas au cours du mois d'octobre 1982, lors de l'examen par l'Assemblée Nationale de la *loi relative au règlement de certaines situations*

[583] Ainsi, pour la période allant de 1976 à 1986, J. CHIRAC, député, siégeait au bureau du groupe gaulliste de l'Assemblée en qualité d'ancien Premier Ministre et de dirigeant du parti. C'est à ce titre qu'il a pu directement relayer la tactique partisane dans l'enceinte parlementaire et conduire ses collègues à s'opposer au renouvellement de la loi sur l'avortement, à la réforme du cumul des mandats, à l'introduction de la proportionnelle dans les grandes villes …, obligeant le Premier Ministre à recourir, contre cette partie turbulente de sa majorité, à l'article 49 alinéa 3 afin de faire adopter, notamment, les lois de finances pour 1980.

[584] Il convient toutefois de rappeler l'intervention de Cl. LABBE, réclamant une plus grande indépendance du groupe face au parti. Voir *supra*.

[585] P. BOURGUIGNON justifie cette définition par le lien très fort qui continue d'unir le parti à ses militants. Entretien avec l'auteur.

[586] Article 9-6.

[587] Article 11-11.

[588] Ainsi, A. VIDALIES, estime que le parti doit intervenir si les délibérations du groupe éloignent les parlementaires de l'optique partisane. Réponses au questionnaire adressé aux parlementaires. Voir *supra*.

résultant des événements d'Afrique du nord, de la guerre d'Indochine ou de la seconde guerre mondiale. Le 10 octobre, le bureau du Parti Socialiste décide de modifier le projet, notamment pour exclure de l'amnistie les généraux factieux, modifications qui seront retranscrites par le groupe sous forme d'amendement. Le 21 octobre, la quasi-totalité des parlementaires socialistes entérine les modifications, toutefois, dix-sept d'entre eux, dont G. GOUZES, rapporteur du texte, ont soutenu le projet gouvernemental. Le président du groupe a alors adressé un courrier aux indisciplinés pour leur rappeler que, les arbitrages du parti s'imposent statutairement à eux, il exige, en conséquence, leur rectification de vote[589]. Cet arbitrage conduit le groupe à s'opposer au Gouvernement, situation singulière dans le cadre d'un régime parlementaire majoritaire.

Actuellement, le parti conserve sa prééminence et impose ses arbitrages aux groupes parlementaires. Ce fut le cas lors de l'examen de la *loi création et internet*, qui a été l'objet d'une double division ; d'une part entre les groupes socialistes des deux Assemblées, d'autre part au sein du groupe socialiste de l'Assemblée Nationale, certains parlementaires *« très réservés »* ayant proposé de *« trouver un point de jonction »*. L'appel au parti afin de régler ces deux cas de conflit sera décidé lors de la réunion du groupe SRC du 4 mars 2009. Devant l'hésitation de certains de ces collègues et dans l'objectif d'aboutir rapidement à un compromis[590], l'un des responsables du texte, Ch. PAUL, souligne que le texte cristallise suffisamment de critiques pour l'envisager dans sa globalité et s'y opposer ; F. BROTTES, vice-président, qui abonde dans ce sens, remarque toutefois que l'absence de position claire et préalable du parti *« pose problème »*. Le président décide, à la suite de cette intervention, de suspendre le débat jusqu'à l'avis du Bureau National du parti[591]. Est ainsi validée par le groupe une décision qui était déjà prise depuis la réunion du bureau, l'absence d'unanimité permettant au président de présenter l'appel au parti comme une nécessité[592].

Le 10 mars, le *Bureau National* a décidé qu'il convenait de s'opposer au texte et demandé aux sénateurs socialistes de s'abstenir lors de la seconde lecture. Le groupe de l'Assemblée

---

[589] P. AVRIL et J. GICQUEL, Chronique Constitutionnelle Française, *Pouvoirs*, n° 25, p. 193-194. Les auteurs livrent une revue de presse des articles contestant ou justifiant cette intrusion du parti dans les relations entre le Gouvernement et sa majorité.

[590] Sans doute également afin d'éviter l'arbitrage partisan, Ch. PAUL s'interroge, en effet, en premier lieu sur la possibilité matérielle pour le parti de se prononcer avant le vote du texte.

[591] *« On s'arrête là, il y a beaucoup de droit et c'est compliqué. C'est un terrain difficile, c'est pour ça qu'on a besoin d'avoir la position du parti. »*. Est ainsi légitimée l'intervention du parti et la substitution de sa volonté à celle des parlementaires.

[592] En coulisses, l'un des responsable conteste ce besoin, y voyant une échappatoire afin d'éviter de se prononcer, même s'il accepte d'attendre la décision du parti, certain qu'elle lui sera favorable.

Nationale, suivant l'arbitrage partisan et la consigne du responsable, a majoritairement voté contre le texte[593], de même, les sénateurs se sont abstenus[594].

Le déroulement de cette réunion nous permet de constater d'une part, que l'appel au parti est une décision qui relève du président, soutenu par les membres du bureau ; décision qu'il convient ensuite de faire valider par le groupe. D'autre part, que l'arbitrage partisan est, en l'espèce, présenté comme doublement justifié, tout d'abord parce que la tactique partisane risquait d'être mise à mal par un vote contraire émis par les groupes parlementaires, ensuite parce que certains, peu nombreux et *in fine*, peu audibles avaient émis une position différente de celle présentée par le responsable. Il est possible de penser que la véritable raison est de ne pas altérer la parole partisane, d'attendre la décision avant de s'opposer à un texte que le parti aurait pu, à l'instar des sénateurs, soutenir. Enfin, cet épisode permet de constater que l'intervention ostensible du parti n'est pas habituelle, elle vise à régler ou prévenir un litige. Cet objectif de prévention conduit le parti à élaborer en amont, avant que les parlementaires ne soient saisis du texte, sa position officielle. L'étude menée au sein du groupe par le responsable du texte, semble dès lors être conditionnée par ce positionnement préalable ; conditionnement qui sera *de facto* répercuté auprès de tous les parlementaires du groupe. La situation semble, en l'espèce, exceptionnelle, le parti étant, à l'époque, concentré sur sa propre organisation, la demande ayant été formulée peu avant le renouvellement du *Bureau National*, elle n'a pu être examinée immédiatement, ni même après le renouvellement, du fait de la contestation entourant la désignation des nouveaux dirigeants.

La faiblesse partisane est ainsi la première cause du conflit, le parti se devait, en se prononçant officiellement et en faisant respecter cette décision, de reprendre la main et d'offrir à ses nouveaux dirigeants les atours, même un peu factices, de l'autorité.

Certains partis que nous avons pu qualifier d'atypiques entretiennent une relation fusionnelle avec leurs parlementaires. Communion qui rend inutile l'intervention ostensible du parti. Seul le parti communiste entre dans cette catégorie, la faiblesse de la formation écologiste ne lui permet pas d'imposer ses vues aux parlementaires ; de même, les formations centristes mettant en avant la liberté de l'élu interviennent rarement directement auprès de celui-ci.

[593] Le 12 mai 2009, seul J. LANG a soutenu le projet gouvernemental, A. MONTEBOURG a joint sa voix à celle des cinq députés radicaux qui ont choisi de s'abstenir.
[594] Voir *infra*.

c) Les partis atypiques : le cas du parti communiste

Il y a longtemps eu identité entre le groupe et le parti communiste, tous deux partageant les mêmes dirigeants et la même idéologie ; les parlementaires étant, d'ailleurs placés dans une certaine dépendance à l'égard du parti[595]. Certes, depuis 1993, l'emprise du parti s'est affaiblie, le groupe ayant acquis la liberté de vote. Il demeure que le Premier Secrétaire du parti peut toujours intervenir dans le déroulement du débat. Intervention qui a longtemps été facilitée par l'appartenance du *Premier Secrétaire* au Parlement[596].

Progressivement, du fait de la faiblesse du parti, ses interventions ont perdu de leur influence. Ainsi R. HUE, intervenant, en qualité de Premier Secrétaire, lors des réunions du groupe communiste de l'Assemblée, qui, fin 1997 examinait le projet de *loi de financement de la sécurité sociale*, n'est pas parvenu à imposer l'unité, trois députés décidant de voter contre le texte[597].

Deux conclusions peuvent être tirées de cet épisode, d'une part, il existe de manière générale une communion entre le parti et la majorité des députés, trente-et-un députés sur les trente-six membres que compte le groupe communiste, ayant, à l'époque, suivi la position adoptée par la majorité et soutenue par le parti. Cette communion rend inutile, dans la plupart des cas, une intervention du parti. L'indépendance dont se prévalent aujourd'hui les communistes à l'égard de leur parti est davantage une indépendance face à l'appareil, qui d'ailleurs n'est plus à même d'imposer son autorité, qu'une autonomie philosophique, la plupart des parlementaires demeurant attachés aux valeurs défendues par le parti. Les statistiques établies à partir de l'étude des scrutins publics démontrent que les députés communistes partagent, dans la quasi-totalité des cas, des options identiques. Ainsi, au cours de la douzième législature, seulement trois des soixante-dix scrutins publics portant sur l'ensemble d'un texte, ont montré une division, celle-ci se révèle d'ailleurs très faible puisque seuls un ou deux députés s'éloignent de la position majoritaire. Lorsqu'ils appartiennent à l'opposition, les députés communistes partagent ainsi la même volonté de contester les projets gouvernementaux.

---

[595] Dépendance financière et idéologique, conformément à l'usage des partis de masse, qui considèrent le parlementaire comme un agitateur du parti au sein de son assemblée. Emprise idéologique qui a pu pousser certains parlementaires à quitter groupe et parti afin de retrouver une certaine liberté.
Ce fut le cas de J. P. BRARD. En 1997, alors qu'il est apparenté au groupe communiste, il reconnaît que si le débat qui existe au sein du groupe avait toujours existé, il *« ne serai[t] jamais parti »*. *Le Monde*, 6 novembre 1997.

[596] Le statut de *Premier Secrétaire* n'a toutefois pas permis à M. G. BUFFET de siéger en cette qualité au bureau de la composante communiste du groupe GDR.

[597] M. GREMETZ, G. HAGE et P. CARVALHO se sont opposés au texte lors du vote du 4 novembre 1997.

La situation est différente en cas de participation à la coalition majoritaire ; au cours des cinquante-neuf scrutins publics portant sur l'ensemble d'un texte, qu'a connu la onzième législature, les communistes ont été divisés trente fois, soit plus d'un vote sur deux, sans que le parti ait réussi, par son arbitrage, ou la menace de sanctions, à rétablir l'unité de vote.

Ces interventions des partis traditionnels afin d'imposer leur vision aux parlementaires. Peut s'analyser en un acte d'autorité qui semble mettre un terme à la thèse de l'autodiscipline.

2) Consécration ou échec de l'autodiscipline

Paradoxalement, cette intrusion du parti dans les affaires parlementaires, qui à première vue semble contraire à la thèse de l'unité résultant d'un débat libre et éclairé (a), parait conforter la thèse de l'autodiscipline (b).

a) Le lit de justice partisan, la théorie de l'autodiscipline contrariée

Les parlementaires affirment n'obéir à la consigne que parce qu'ils l'ont élaborée et qu'elle est le fruit d'un débat libre et éclairé entre eux. L'intrusion du parti modifie cette assertion, le débat n'est plus éclairé, il est conditionné et la liberté est fortement encadrée par le parti.

- *Un débat conditionné*

L'exemple de l'arbitrage socialiste lors de la discussion par le groupe du texte *création et internet*, nous a permis de constater que dans la plupart des cas, le parti se prononce sur le sujet avant que les textes aient été inscrits à l'ordre du jour ; constat confirmé par l'existence de structures de réflexions qui ont pour mission de préparer très en amont les positions du parti. Dès lors, le débat qui s'organise au sein des Assemblées prend en compte la position du parti et rares sont les responsables de textes qui s'éloignent de l'arbitrage préventif ainsi

effectué[598]. Dès l'origine, le débat qui s'engage au sein du groupe, ou des groupes de travail de celui-ci, est délimité par l'intervention du parti. Ainsi tronqué, le débat ne peut être jugé libre et éclairé, il s'organise autour de préconçus forgés par le parti. Lorsque le parti sent que le débat, qu'il a pourtant cadré originellement, lui échappe, il peut instaurer un lit de justice, se transporter au sein des assemblées pour imposer aux parlementaires une décision dont ils ont été dessaisis. Cet acte d'autorité met un terme à la théorie de l'autodiscipline.

- *Les parlementaires dépossédés*

Les arbitrages partisans entraînent la substitution de la volonté partisane à celle des parlementaires, le mandat redevient propriété du parti qui peut, en dernier ressort, disposer de son utilisation et imposer un vote aux parlementaires. Il constitue un acte d'autorité qui soumet les parlementaires à une volonté étrangère.

Habituellement, les parlementaires balaient cette critique en rappelant la communauté idéologique qui les unit au parti. L'esquive est trop rapide, d'une part, il arrive fréquemment que le parti prenne position pour ses parlementaires avant que ceux-ci aient pu débattre de la question en réunion de groupe. Ce fut le cas lorsque F. HOLLANDE, *Premier Secrétaire* du Parti Socialiste, affirma, en 2008, que les parlementaires socialistes voteraient contre le projet de loi constitutionnelle. Cette affirmation provoqua une vive critique au sein du groupe socialiste de l'Assemblée, certains parlementaires rendant publique leur volonté de soutenir la révision[599]. Toutefois, malgré ces oppositions, la vision partisane a été suivie par les députés socialistes, qui tous, sauf J. LANG, se sont pliés à la volonté partisane et ont voté contre la révision. Si en l'espèce il n'y a pas eu acte d'autorité, il y a bien eu dépossession, les parlementaires abandonnant leur liberté de vote pour se soumettre à la logique partisane.

D'autre part, si l'imbrication entre groupe et parti atteste de la communion idéologique entre partis et parlementaires, il convient de rappeler que tous les parlementaires n'exercent pas des fonctions d'encadrement. Les *backbenchers* ne sont pas appelés à élaborer les positions partisanes, on attend d'eux l'adhésion et non la participation.

[598] N. BOUILLANT, secrétaire général du groupe socialiste du Sénat, remarque ainsi qu'en cas de conflit entre le responsable et le groupe épaulé par le parti, le premier peut demander à être déchargé de l'étude du texte, notamment s'il ne se sent pas apte à défendre, en commission et en séance, une position qui n'est pas la sienne. Entretien avec l'auteur.

[599] *Le Monde*, 22 Mai 2008.

Rares sont les élus qui reconnaissent occuper cette position, peu enviée, d'exécutant. Toutefois, l'existence manifeste de *frontbenchers*, détenant l'autorité et exerçant, au sein du groupe et/ou du parti, des fonctions d'encadrement, renvoie inéluctablement à l'image inverse, celle de parlementaires, qui n'exerçant pas de telles missions, occupent une posture d'obéissance, voire de soumission.

L'étude des raisons justifiant l'obéissance pourrait permettre de *réhabiliter* ces députés anonymes, pourtant, elle accentue la dépendance face au parti et la soumission qui en découle. L'obéissance est diversement justifiable : la menace de ne pas renouveler l'investiture, celle de ne pas soutenir la candidature de l'élu à un poste interne à l'assemblée, celle de ne pas lui offrir de postes à responsabilité à l'intérieur du groupe ou du parti... Si les pressions justifient la soumission que les parlementaires masquent, en mettant un avant leur adhésion volontaire aux positions partisanes, l'arbitrage du parti est un acte d'autorité qui marque la supériorité du parti sur l'individu parlementaire. Est réintroduite dans le langage parlementaire l'expression de discipline de vote ; le terme discipline comportant la dimension d'une contrainte imposée de l'extérieur, sous la menace de sanctions. L'expression que nous avons pu écarter précédemment, retrouverait ainsi toute sa légitimité. Toutefois, d'autres éléments confortent au contraire la thèse de l'autodiscipline et nous entraînent à rejeter toute vision manichéenne du problème.

b) La justification parlementaire de l'intervention partisane

Soucieux de préserver leur indépendance, les parlementaires avancent diverses justifications à l'intrusion partisane dans l'exercice de leur mandat. La première est la communion idéologique qui existe entre le parlementaire et son parti ; en tant que membre du parti, il partage les décisions adoptées par celui-ci, y compris dans le cadre de son mandat parlementaire. Cette communion idéologique explique également le besoin pour les parlementaires d'obtenir, en amont, l'avis du parti sur les débats qui animent le groupe. Sollicitation qui, selon eux, justifie l'intervention du parti, appelé à secourir un groupe indécis et qui ne veut pas, par ses décisions, amoindrir la lisibilité politique de l'organisation dont il émane, ni mener un débat qui, faute de délimitation, deviendrait stérile Ainsi, M. CARILLON COUVREUR remarque que, courant 2009, le travail de réflexion sur la *« taxe carbone »* a été mené par le groupe à la lumière des débats menés au sein du parti. L'existence d'une position claire a permis aux députés de débattre dans un cadre préétabli et d'adopter une position

cohérente, en accord avec celle du parti, dont les interrogations préalables ont facilité la compréhension des enjeux du texte.

M. CARILLON COUVREUR remarque à ce sujet que la position du groupe est le résultat d'un *« enrichissement mutuel »*, jugement qui éloigne la soumission à des consignes autoritaires[600].

La fusion qui existe entre le groupe et le parti est également utile aux parlementaires pour justifier l'intervention de ce dernier dans l'établissement des consignes de vote. Les parlementaires ne sont pas uniquement les destinataires des directives qu'ils seraient chargés d'appliquer silencieusement, ils en sont les auteurs. D'une part, parce que les élus peuvent être perçus comme l'essence du parti, intégrant l'appareil partisan afin de jouer un rôle dans l'élaboration des décisions, d'autre part, parce qu'ils conservent leur libre arbitre et peuvent amener le parti à modifier sa position initiale[601]. Enfin, la thèse de l'obéissance volontaire des parlementaires à une consigne à laquelle ils adhèrent, est confortée par l'absence de dispositions juridiques imposant le respect, dans l'exercice de leur mandat, des directives partisanes. Au contraire, la Constitution garantit l'indépendance des parlementaires et les protège des consignes juridiquement obligatoires émanant de leur circonscription ou de leur parti. La thèse de l'autodiscipline est encore défendue par les parlementaires qui justifient l'intervention du parti. Elle ne peut toutefois complètement séduire, l'absence de dispositions juridiques n'empêche pas l'existence d'obligations politiquement contraignantes. La problématique de la discipline de vote révèle alors toute sa complexité, elle n'est pas l'obéissance aveugle des élus à des consignes totalement extérieures, il ne peut non plus s'agir d'une vision angélique de l'autodiscipline consentie librement et sans contrainte. La discipline de vote, puisque seul ce terme, qui démontre exactement l'existence d'une contrainte, même

---

[600] Entretien avec l'auteur.

[601] Th. BARBONI constate pourtant *« l'impossible coopération »* entre le groupe socialiste de l'Assemblée et le parti. Th. BARBONI, Dos à dos : l'impossible coopération entre le Parti Socialiste et son groupe à l'Assemblée Nationale, *op. cit.*, p. 144-156.

Le parti, faute d'adapter sa structure à la nouvelle situation majoritaire, se serait trouvé dans l'impossibilité de répondre aux attentes de la majorité et des ministres, et n'aurait plus été capable d'influencer les décisions adoptées par le Gouvernement ou le Parlement. *« C'est bien le groupe socialiste de l'Assemblée Nationale qui devint l'interlocuteur privilégié du Gouvernement dans l'élaboration des politiques mises en œuvre après 1981, la rue Solferino étant progressivement marginalisée dans les rapports au sein du triangle Gouvernement-parti-groupe ». Idem*, p. 146.

Une lecture rapide pourrait faire croire à l'émancipation totale des élus face au parti. Toutefois, il reconnaît l'existence d'une fusion entre groupe et parti en constatant que de nombreux secrétaires nationaux sont également députés (proportion qui peut aller jusqu'à cinquante pour cent). Le parti joue donc toujours un rôle, même de manière indirecte par l'entremise des députés membres de l'appareil, dans la détermination des consignes que les parlementaires suivront lors de leurs votes.

intériorisée, convient, est un peu de ces deux éléments, consentement et soumission. Elle est, selon l'expression de P. GELARD, *« une aliénation librement consentie »*[602], un paradoxe.

Les parlementaires se présentent comme les seuls auteurs des consignes de vote qu'ils suivent majoritairement. Toutefois, le parti, de différentes manières, intervient dans l'élaboration et l'organisation du respect de ces consignes. L'intervention d'un auteur externe aux Assemblées fait douter de la thèse de l'unité librement consentie suite à un débat libre et éclairé. L'imbrication qui a pu être constatée entre le groupe et le parti ne peut éloigner ces doutes. D'une part, parce que certains élus occupent une place de *backbencher*, proche de la figure du *godillot*, obéissant aux consignes dans l'espoir d'un profit rapide. D'autre part, parce que les interventions du parti sont trop diversifiées pour permettre d'adhérer à la thèse de l'indépendance des parlementaires, chaque immixtion répondant à la crainte d'une dissidence et limitant la liberté des élus. La perception légitime de ces ingérences n'éloigne pas à elle seule leur possible dimension autoritaire, le terme de discipline de vote semble bien être *in fine* le seul à pouvoir définir le phénomène étudié, malgré l'existence d'un fonctionnement consensuel qui rend exceptionnel l'usage de la coercition.

Le parti apparaît habituellement comme un auteur naturel des consignes, les parlementaires n'hésitant pas à se définir comme les *« produits d'un parcours partisan »*, redevables à ce titre envers le parti et ses militants qui ont contribué à leur élection. Il n'est pas le seul organe extra-parlementaire à bénéficier de cette légitimité. C'est aussi le cas du Gouvernement et, sous la Cinquième République, également du Président de la République, qui guident l'action de la majorité parlementaire et disposent de l'ascendant et de l'autorité nécessaires à légitimer leur intervention et imposer leur consigne de vote.

[602] Entretien avec l'auteur.

Section 2 :

L'intervention du pouvoir exécutif dans l'encadrement du libre arbitre parlementaire

« Le leadership présidentiel, la solidarité Gouvernementale et la discipline de vote des groupes parlementaires de la majorité sont donc des éléments indissociables »[603]. Selon D. GAXIE, il est impossible de comprendre les mécanismes de la discipline de vote en étudiant uniquement le fonctionnement des groupes parlementaires, il faut également s'interroger sur la place d'acteurs qu'il est possible de qualifier d'extraparlementaires puisque, formellement, ils n'appartiennent pas au Parlement. Toutefois, du fait d'une liaison étroite avec le groupe le plus important du Parlement, ils ne lui sont pas totalement étrangers. La qualité de chef de majorité, attribuée tantôt au Premier Ministre, tantôt au Président de la République, leur offre la prérogative d'intervenir dans le processus visant à obtenir l'unité de vote. Ces mesures, parce qu'elles s'apparentent parfois, par leur multiplication et leur intensité, à des pressions, revêtent le caractère de procédures de la discipline de vote.

Chaque acteur détient des moyens variés d'intervenir auprès des parlementaires. Le Gouvernement, parce qu'il peut assumer ses liens directs avec la majorité, est un auteur naturel des consignes et l'un des garants de leur respect (§1). Le Président de la République, parce qu'il s'est progressivement affirmé comme le véritable chef de la majorité, peut également intervenir auprès des parlementaires afin d'obtenir le respect d'une consigne qu'il aura édictée (§2).

L'exécutif apparaît dès lors comme l'un des acteurs privilégiés de la discipline de vote, plus encore comme l'auteur réel des consignes qui seront suivies par les parlementaires de la majorité[604], le parti politique étant entré en sommeil et le groupe étant, *in fine*, relégué au rôle de relais de transmission.

---

[603] D. GAXIE, *Les fondements de l'autorité présidentielle. Transformation structurelle et consolidation de l'institution*, in B. LACROIX et J. LAGROYE, *le Président de la République, usage et genèse d'une institution*, Paris, PFNSP, 1992, p. 336-337.

[604] Ce qui va, par symétrie, conditionner le sens du vote de l'opposition. Voir *infra*.

§1 : La Cinquième République, un régime parlementaire majoritaire

Depuis 1962, la Cinquième République se décrit comme un régime parlementaire majoritaire : le Gouvernement est assuré du soutien sans faille de parlementaires, qui abandonnent leurs individualités d'antan et se présentent comme les membres d'une majorité élue afin de soutenir le Gouvernement. Dès lors, la mission première de la majorité est de voter les textes du Gouvernement, en cela, elle se discipline. Elle y est parfois poussée contre sa volonté, en cela, il y a discipline de vote. Cette intervention du Gouvernement qui, il y a peu aurait été interprétée comme une intrusion, est aujourd'hui perçue comme naturelle (A). Elle est également multiforme, les manœuvres multiples dirigées vers les parlementaires réticents pouvant être comparées à des pressions capables d'emporter un vote favorable au texte (B).

A) *L'intervention légitime du* Gouvernement *directeur de l'action législative*

Le régime parlementaire est fondé sur la collaboration qui doit nécessairement exister entre les pouvoirs, les cadres de cette collaboration des pouvoirs sont redéfinis par les exigences contemporaines de l'action gouvernementale, notamment l'adoption rapide de la loi. Le Gouvernement s'assure d'une collaboration efficace en maintenant le lien organique qui l'unit à sa majorité (1). Emettant et transmettant ses consignes par divers canaux (2), il est devenu, sous la Cinquième République, l'un des auteurs de la discipline de vote.

1) Une légitimité juridiquement fondée

Comme le remarque P. AVRIL *« la loi est (...) l'instrument privilégié du Gouvernement, il en va d'ailleurs partout ainsi »*[605]. Auteur principal de la loi, le Gouvernement intervient naturellement dans le processus qui aboutit à l'adoption de celle-ci, notamment par la transmission de consignes de vote. Cette légitimité provient, en premier

[605] P. AVRIL, Qui fait la loi ?, *Pouvoirs*, n° 114, 2005, p. 9.

lieu, de la nature parlementaire du régime introduit en 1958 (a). Elle émane, en second lieu, de la convention qui permet aux différents acteurs de la procédure législative d'accorder au *Premier Ministre* le statut de véritable chef de la majorité, alors que celui-ci ne l'est que par délégation[606] (b).

a) La théorie constitutionnelle, le Gouvernement moteur de l'action législative

L'expression *régime parlementaire* est choisie pour désigner un régime de séparation souple des pouvoirs, elle signifie que le siège effectif des pouvoirs est le Parlement. Celui-ci est chargé de désigner, la plupart du temps en son sein, un comité chargé de guider son action et de permettre la réalisation du programme sur la base duquel les parlementaires ont été élus. Le cabinet est un comité constitué par la majorité et chargé de diriger et de coordonner son action, il semble dès lors logique que celle-ci accepte, et adopte facilement les projets présentés par ses *serviteurs*[607]. A. CHANDERNAGOR, définissant le régime parlementaire, met en avant cette relation qui unit le Gouvernement à sa majorité ; pour lui, ce régime *« apparaît de plus en plus, sauf exceptions, comme un régime d'unité du pouvoir dans lequel l'animateur, le meneur de jeu est le Gouvernement, non le Parlement, ce dernier étant subordonné à l'exécutif par l'effet d'une majorité cohérente et disciplinée, dont le rôle essentiel est de donner naissance au Gouvernement puis de le soutenir et de protéger son action »*[608]. G. TOULEMONDE déduit de ce lien de fidélité entre majorité et Gouvernement l'existence d'un engagement synallagmatique qui lui permet d'évoquer la présence d'un *« contrat de majorité »* qui conduit les parlementaires à soutenir et à voter les textes du

[606] La formule de G. CARCASSONNE, utilisant les liens de féodalités pour décrire la relation qui unit Président de la République, Premier Ministre et parlementaires de la majorité, montre l'existence d'une dépendance, l'autorité du Premier Ministre provenant du Président de la République et non directement du soutien de la majorité parlementaire : *« l'onction qui le conduit à Matignon, quelles qu'en soient les causes ou circonstances, suffit à l'investir comme chef de la majorité, c'est-à-dire de la coalition de partis qui la composent et suzerain destiné des parlementaires qui la forment »*. G. CARCASSONNE, Ce que fait Matignon, *Pouvoirs*, n° 68, 1994, p. 31.

[607] En référence à l'origine étymologique du terme ministre.

[608] A. CHANDERNAGOR, *Le système parlementaire français théorie et réalité*, Revue des parlementaires de langue française, n° 34, 1978, p. 26. Ce rôle directeur offre au Gouvernement la maîtrise de la procédure législative, à tel point que, M. HAURIOU, définissant, en 1929 dans son *Précis de Droit Constitutionnel*, le Gouvernement parlementaire estime que *« le rouage essentiel de ce Gouvernement est donc le cabinet, aussi l'appelle-t-on Gouvernement de cabinet tout autant que Gouvernement parlementaire et, même, cette appellation serait préférable en ce qu'elle exprimerait mieux cette vérité que ce n'est pas le Parlement qui peut gouverner mais le cabinet »*. M. HAURIOU, *Précis de Droit Constitutionnel*. Paris, SIREY, 1929.

Gouvernement[609], au besoin en étant rappelés expressément à leur devoir de soutien. La formulation expresse de consignes se révèle, par conséquent, exceptionnelle.

La direction de la majorité incombe, en premier lieu, au Premier Ministre qui, en sa qualité de chef de Gouvernement se voit attribuer le rôle de chef de la majorité parlementaire. Il est ainsi chargé de venir défendre ses projets devant les assemblées et, plus encore, devant la majorité dont il est le chef.

b) Le Premier Ministre, chef de la majorité parlementaire sous la Cinquième République

Comme le constate G. CARCASSONNE, le Premier Ministre est omniprésent dans la Constitution : *« même lorsqu'il n'est pas explicitement cité, le Premier Ministre dans la Constitution, comme Dieu dans le monde selon KIERKEGAARD, est présent partout incognito »*[610]. La Constitution offre au Premier Ministre la capacité d'imposer ses textes aux parlementaires et d'agréger, contre les oppositions, une majorité[611]. Il est l'acteur principal de la rationalisation du parlementarisme puisqu'il détient la maîtrise de toutes les armes introduites par la Constitution de 1958. Soit à titre personnel, l'article 45 lui offre, ainsi, la possibilité de provoquer la réunion de la commission mixte paritaire qui met un terme à la navette parlementaire et limite le pouvoir de blocage du Parlement. Soit au titre de ses fonctions de chef du Gouvernement qui dirige son action. C'est le cas, notamment, lorsque le Parlement reconnaît au Gouvernement la possibilité de légiférer par ordonnances[612], ou lorsque ce dernier opère une sélection des amendements afin d'éviter ceux qui, susceptibles d'être adoptés par une majorité de parlementaires, dénatureraient le texte qu'il a défendu. Maître de la procédure, le Gouvernement peut également imposer le vote bloqué[613] et gérer le temps parlementaire. La Constitution offre ainsi au Premier Ministre les moyens juridiques de s'imposer comme le chef de la majorité.

---

[609] *« Le Gouvernement s'engage à représenter, le plus fidèlement possible compte tenu des réalités rencontrées, les convictions politiques de la majorité, tandis que la majorité parlementaire met sa puissance au service du Gouvernement »*. G. TOULEMONDE, *Le déclin du Parlement sous la Cinquième République. Mythe et réalités*, *op. cit.*, p. 27.

[610] G. CARCASSONNE, sous son commentaire de l'article 21 de la Constitution, in *La Constitution*, 9 éd., Paris, Points, 2009, p. 130.

[611] Bien que le soutien de celle-ci soit parfois simplement tacite.

[612] Article 38 de la Constitution.

[613] Article 44 de la Constitution.

Malgré sa consécration juridique, il n'obtient que progressivement la réalisation de ce statut, tant les rapports entre Gouvernement et majorité sont de nature empirique. L'un des éléments de cette construction empirique est la permanence de réunions informelles regroupant, quelle que soit la coalition majoritaire, les principaux leaders autour du Premier Ministre[614] et lui permettant de s'affirmer, auprès des parlementaires et de ses ministres, comme le chef de majorité, guidant l'action de celle-ci et coordonnant ces différentes composantes. G. CARCASSONNE remarque la permanence de tels rendez-vous depuis 1986 : *« c'est autour du Premier Ministre que, sous des formes variables et malgré une éclipse relative avec E. CRESSON, se réunissent sur un rythme hebdomadaire les principaux responsables politiques du Gouvernement, des groupes parlementaires et des partis qui composent la majorité. Petit déjeuner ''des éléphants'' avec ROCARD, coordination de la majorité avec E. BALLADUR, l'heure et la dénomination peuvent changer, l'objectif demeure le même : essayer d'assurer l'homogénéité maximale entre les propos des uns et des autres, de prévenir les difficultés ou d'éteindre les incendies naissants »*[615].

La présence du Premier Ministre ou du ministre responsable d'un texte examiné par les parlementaires, est, aujourd'hui, une donnée acquise, présentée comme naturelle par l'ensemble des acteurs. Ainsi, F. FILLON affirme en 2009 : *« je pense être le Premier Ministre le plus présent auprès du Parlement et du groupe UMP »*[616]. Elle a longtemps été perçue comme incongrue et, par conséquent, exceptionnelle. Ainsi, G. POMPIDOU, interrogé en 1963 sur la réalité du dialogue entre Gouvernement et majorité, estime qu'il est *« constant et organique puisque le secrétaire d'Etat chargé des Relations avec le Parlement y veille tout spécialement et que je me suis efforcé, comme la plupart de mes ministres, de paraître devant le groupe UNR-UDT chaque fois qu'un contact plus étroit s'avérait nécessaire »*[617]. Chaque terme semble ici démontrer le caractère exceptionnel de l'audition par le groupe : le verbe *« efforcé »*, suppose l'existence d'un effort, d'une charge pour le chef du Gouvernement

[614] Bien que cela paraisse de plus en plus comme une apparence, notamment, du fait de l'existence de telles réunions autour du Président de la République.

[615] G. CARCASSONNE, Ce que fait Matignon, *op. cit.*, p. 35. E. CRESSON a remplacé ce petit déjeuner par un entretien hebdomadaire avec le *Premier Secrétaire* du parti et les présidents des groupes parlementaires. *Le Monde*, 30 mai 1991.

[616] Entretien accordé au quotidien *Le Monde*, 6 novembre 2009.

E. BALLADUR, lors de la deuxième cohabitation affirmait également sa présence auprès des membres de la majorité : *« je me suis rendu une fois par semaine, alternativement, devant les deux groupes de l'Assemblée et à plusieurs reprises, devant l'intergroupe de la majorité au Sénat. J'ai consacré beaucoup de temps et d'efforts à ma responsabilité de chef de la majorité parlementaire »*. E. BALLADUR, *Deux ans à Matignon*, Paris, Plon, 1995, p. 181. Ce besoin d'affirmer la posture de chef de majorité démontre qu'elle ne résulte pas, simplement, des faits, ni des dispositions constitutionnelles.

[617] Entretien de G. POMPIDOU à *Notre République*, n° 22, février 1963. Cité par J. GICQUEL, *Essai sur la pratique de la Cinquième République*, *op. cit.*, p. 308.

et ses ministres, rejetant la définition théorique, d'un Gouvernement issu de la majorité et venant périodiquement lui rendre compte de son action. De même, le verbe *« paraître »* est un verbe passif qui implique l'absence d'action positive des membres du Gouvernement. Enfin, le Premier Ministre limite l'intervention de son Gouvernement aux cas de nécessité. A travers cet entretien de G. POMPIDOU, il est possible d'affirmer que la formalisation des relations entre Gouvernement et majorité est en construction[618].

Il est surtout loisible d'en déduire que, de manière générale, même en l'absence d'explication directe sur la politique menée, les parlementaires suivent les textes gouvernementaux, sans que le Gouvernement ait besoin d'intervenir pour voir son texte adopté, de transmettre clairement des consignes impératives. C'est uniquement en cas de problème sérieux, nécessitant un *« contact plus étroit »*, une plus importante démarche de conviction, que le Gouvernement intervient et cherche à obtenir le respect de ces consignes de vote. Deux interprétations sont possibles : même sans paraître régulièrement auprès des parlementaires, le Premier Ministre s'est imposé comme un chef de majorité dont les textes sont habituellement suivis sans discussion ; l'autre interprétation semble mieux convenir au régime de la Cinquième République : le Premier Ministre n'est pas la source réelle de l'autorité, son absence aux réunions du groupe n'a que peu d'incidence sur le vote des textes que, formellement, il propose. Certains Premiers Ministres maintiennent les apparences constitutionnelles qui leur réservent le statut de chef de majorité[619]. Les parlementaires de la

---

[618] Le discours prononcé par le même G. POMPIDOU, devenu *simple* député, à la Baule le 12 septembre 1968, montre à quel point cette formalisation est évanescente, la collaboration mise en avant en 1963, n'est qu'une apparence. Il appelle, en effet, le Gouvernement à la réalisation de la collaboration, à une meilleure association des parlementaires, à la matérialisation du *contact plus étroit* qu'il estimait avoir créé avec sa majorité : *« je voudrais simplement dire aux ministres et au Premier Ministre ici présents, qu'à un moment où nous parlons tous beaucoup de participation, le groupe compte bien être admis, lui aussi, à participer à l'élaboration de ces réformes. Et de ce point de vue, il faut aller, me semble-t-il, au-delà de ce que sont les rapports constitutionnels entre législatif et exécutif, car nous ne sommes pas ici le législatif et exécutif, nous sommes des hommes qui, à des postes différents, sont des compagnons du même combat. Et puis, le fait que notre groupe détienne la majorité à l'Assemblée Nationale lui confère, aux yeux du pays, des responsabilités exceptionnelles et sans précédent, l'associant beaucoup plus étroitement à la politique qui sera menée par le Gouvernement et c'est pourquoi nous souhaitons un contact étroit »*. G. POMPIDOU cité par G. LE BEGUEC et F. TURPIN, *G. POMPIDOU et les institutions de la Cinquième République*, Paris, Peter Lang, 2006, p. 168.

Cette collaboration semble, encore de nos jours être suffisante. Ainsi, interrogé sur les relations entre la majorité et le Gouvernement conduit par D. DE VILLEPIN, J. CHIRAC, président de la République estime : *« il y a sans aucun doute, dans la majorité, un sentiment d'insatisfaction à l'égard de la coopération indispensable et nécessaire, le lien qui s'impose, entre un Gouvernement et sa majorité. J'ai à plusieurs reprises, appelé l'attention du Gouvernement, du Premier Ministre (…), je lui conseille de temps en temps d'être plus à l'écoute de sa majorité et d'avoir plus de contacts avec sa majorité »*. J. CHIRAC, interrogé par A. CHABOT le 26 juin 2006.

[619] Ce fut le cas de J. P. RAFFARIN, déclarant au *Figaro*, le 6 juin 2002 *« le Premier Ministre est naturellement le chef de la majorité »*, ou au *Monde*, le 20 juin 2003 : *« chef de majorité ?... sans hésiter je réponds oui »*.

E. BALLADUR, alors qu'il est pourtant un Premier Ministre de cohabitation, reconnaît que cette affirmation n'est qu'apparence : *« il est d'usage, je le sais aussi, de présenter le Premier Ministre comme le chef de la majorité parlementaire, c'est pure apparence. Il détient les moyens d'actions constitutionnels qui lui permettent de faire pression sur elle. A la vérité, c'est une perpétuelle épreuve de force, dont le vainqueur est celui qui préférerait tout perdre plutôt que de se laisser contraindre »*. E. BALLADUR, *Deux ans à Matignon*, *op. cit.*, p. 214. Cette fois, les apparences ne permettent plus de masquer le véritable chef de la majorité, elles qualifient

majorité confortent ces apparences en reconnaissant le Premier Ministre et plus largement l'ensemble du Gouvernement, comme l'auteur principal des consignes de vote. Ainsi, F. VANNSON estime que la discipline de vote consiste *« pour le groupe majoritaire (...) à voter en faveur du texte proposé par le Gouvernement, parce qu'il soutient le Gouvernement »*[620]. Toutefois, il minimise l'intervention du Gouvernement dans l'élaboration des consignes de vote : *« étant membres du groupe majoritaire, nous soutenons le Gouvernement sans qu'il ait besoin de nous dire dans quel sens voter »*. Il poursuit en confortant la thèse d'une acceptation librement consentie des consignes de vote, y compris lorsque le texte ne suscite pas l'adhésion : *« pour ce qui me concerne, je n'ai jamais subi un vote. Mais, sachant que mon vote négatif provoquera le rejet d'un texte considéré comme essentiel par le Gouvernement et sur lequel il manifeste un engagement fort, sur lequel il met en jeu sa crédibilité, je préférerais m'abstenir car mon but n'est pas de faire échouer le Gouvernement dont je soutiens l'essentiel de l'action »*[621]. Si l'on mène ce raisonnement jusqu'à son terme, l'intervention du Gouvernement n'est pas nécessaire, la fusion entre le cabinet et sa majorité entraînant une vision commune des sujets et un vote parlementaire épousant naturellement les conceptions gouvernementales : ainsi, il est exceptionnel que le Gouvernement impose aux parlementaires le sens de leurs votes. Ce député reconnaît, cependant, que le rôle du parti majoritaire dans l'élaboration ou la transmission des consignes de vote étant amoindri, il appartient au Gouvernement de guider l'action des députés.

De même, L. LUCA[622] estime que la discipline de vote est *« l'affirmation du soutien des parlementaires à la politique gouvernementale »* ; il justifie l'obéissance par *« la nécessité de solidarité et de cohérence avec le Gouvernement »*[623].

O. CARRE[624], évoquant l'existence d'une discipline gouvernementale remplaçant, pour la majorité, la discipline de groupe, relativise la thèse de l'autodiscipline, le vote parlementaire

---

le rapport qui unit le Gouvernement et sa majorité ; loin de l'image habituelle de collaboration qui doit exister entre eux, E. BALLLADUR a davantage vécu une succession d'épreuve de force.

Plus lyrique, P. MAUROY affirme au *Journal du Dimanche*, le 11 mars 1984 : *« il faut la sérénité de l'unité au sein de la majorité. J'en suis en quelque sorte le garant. Ma tâche est de conduire le plus loin possible l'attelage majoritaire. J'en suis le cocher »*. Le Premier Ministre semble, conformément à la vision de P. MAUROY, être d'avantage tributaire d'obligations envers sa majorité et le Président que titulaire de prérogative lui permettant de s'imposer à ces deux autorités.

[620] Député UMP de la treizième législature. Réponse au questionnaire adressé aux parlementaires.

[621] Sous la Cinquième République, l'ensemble des textes semble correspondre à ces définitions.

[622] Député UMP.

[623] Réponse au questionnaire adressé aux parlementaires. D. DORD offre une vision plus romantique des rapports entre le Gouvernement et sa majorité : *« je soutiens de tout mon cœur l'action gouvernementale »*, réponse au questionnaire adressé aux parlementaires. De même, P. LEQUILLIER, qui affirmait en 2004 : *« je considère qu'un député de la majorité doit soutenir le Gouvernement et je n'ai eu aucun état d'âme »*, *Le Monde*, 6 avril 2004.

[624] Député UMP.

n'étant pas le résultat d'un débat libre et éclairé, mais celui du devoir de *« loyauté »*. Ce fut notamment le cas pour ce député lors du vote du texte instaurant le revenu de solidarité active, au sujet duquel il avait émis quelques réticences avant de se ranger, finalement, à l'optique Gouvernementale : *« je me suis résolu à suivre le Gouvernement. En l'état, il s'agissait plus de ''discipline gouvernementale'' que de discipline de groupe »*[625].

Le Gouvernement dans son ensemble, notamment à travers le ministre chargé des Relations avec le Parlement, mais également au niveau de chaque ministère, s'attache à maintenir de bonnes relations avec les parlementaires afin de s'assurer du soutien de ceux-ci aux textes présentés et de conserver le caractère exceptionnel des interventions directes visant à faire respecter les consignes de vote.

2) Une organisation Gouvernementale idoine

Les Gouvernements de la Cinquième République se sont dotés d'un responsable, ministre ou secrétaire d'Etat, chargé des Relations avec le Parlement (a) qui assure la liaison entre le Gouvernement et la majorité. Il est également en lien avec l'opposition, qu'il informe des textes qui seront prochainement inscrits à l'ordre du jour et tente de recueillir les soutiens et appréhensions des uns et des autres. Toutefois, le lien entre chaque ministre et la majorité parlementaire ne relève pas du ministre chargé des Relations avec le Parlement, qui demeure attaché au Premier Ministre, mais de son cabinet (b).

a) Le ministre chargé des Relations avec le Parlement, *whip* à la française

P. AVRIL et J. GICQUEL, remarquent que lorsqu'il a été créé auprès du Premier Ministre, le ministre chargé des Relations avec le Parlement était conçu *« un peu à la façon du Chief whip britannique »*[626], parlementaire membre du cabinet, proche physiquement et fonctionnellement du Premier Ministre, chargé de gérer le calendrier parlementaire, de questionner majorité et opposition sur leurs intentions de vote et de faire remonter les informations collectées au chef du Gouvernement.

[625] Réponse au questionnaire adressé aux parlementaires.
[626] P. AVRIL et J. GICQUEL, *Droit parlementaire*, *op. cit.*, p. 74.

De fait, comme le remarque P. MARTEL, *« la grande particularité de ce ministère est de ne pas avoir à concevoir de projet de loi ou à rédiger de décrets »*[627], il est chargé de participer à l'élaboration et à la gestion du calendrier législatif. Il est la voix du Premier Ministre, chef de majorité et plus largement du Gouvernement près des assemblées et plus particulièrement de la conférence des Présidents[628].

Dès 1959, M. DEBRE s'adjoint les services d'un ministre délégué chargé de suivre les Rapports entre le Gouvernement et le Parlement. Depuis lors, tous les Premiers Ministres ont désigné auprès d'eux un ministre, un ministre délégué, un secrétaire d'Etat, voire un ministre d'Etat[629] chargé des Relations avec le Parlement. Ce ministre est le *parent pauvre* du Gouvernement ; R. KAROUTCHI, raconte que H. CUQ[630] l'a appelé personnellement, dès l'annonce de sa nomination, pour procéder rapidement à la passation de pouvoir afin qu'aucun autre ministre ne s'octroie l'usage de l'hôtel de Clermont, qui malgré sa petitesse et le fait qu'il soit déjà partiellement occupé par la direction des médias, constitue un lieu stratégique, proche de Matignon et de l'Assemblée[631]. Les premiers titulaires ne disposaient pas d'un hôtel particulier où recevoir les parlementaires, ils avaient annexé l'un des bureaux vacants des assemblées et se tenaient à la disposition des parlementaires à jours et heures fixes[632] afin d'entendre les aspirations des parlementaires et de les faire remonter au Premier Ministre, dont il tire son autorité[633]. Toutefois, le Président de la République affirmant, de

---

[627] P. MARTEL, *Gouvernement et Parlement au cours de la fonction législative dans la Constitution de 1958*, thèse de droit public, Paris 2, 1992, p. 160.

[628] Ainsi, M. MOPIN constate que *« depuis août 1961, tous les Gouvernements ont compté un Ministre chargé des Relations avec le Parlement. Le titre et le rang de ces ministres ont varié, mais non l'ambition qui est de décharger le chef du Gouvernement de la conduite et de la surveillance de l'activité parlementaire »*. M. MOPIN, Diriger le Parlement, *Pouvoirs*, n° 83, 1999, p. 47.

[629] Titre réservé à R. FREY attestant avant tout de la qualité du titulaire bien plus que de celle de sa mission.

[630] Ministre chargé des Relations avec le Parlement du 31 mars 2004 au 31 mai 2007.

[631] R. KAROUTCHI, *Mes quatre vérités*, Paris, Flammarion, 2009, 299 p.

[632] J. GICQUEL précise que R. FREY tenait ses permanences à l'Assemblée Nationale le jeudi. J. GICQUEL, *Essai sur la pratique de la Cinquième République*, *op. cit.*, p. 309-310.

Cette définition progressive des moyens autant que des fonctions atteste également la création empirique des rapports entre le Gouvernement et sa majorité.

[633] D'ailleurs, en cas de coalition majoritaire, il appartient toujours au même parti que le Premier Ministre. M. MOPIN constate, en outre, que le poste échoit généralement à une personnalité politique de second rang, soit parce que sa carrière politique se termine, soit parce que, bien qu'encore actif, il n'a jamais exercé de fonctions nationales d'envergure. Il cite deux exceptions, R. FREY et J. CHIRAC. M. MOPIN, Diriger le Parlement, *op. cit.*, p. 47.

Il est aujourd'hui possible de se demander si le principe ainsi dégagé est encore valable tant les personnalités des titulaires sont différentes. Ainsi, J. F. COPE n'entre pas dans la catégorie déterminée par M. MOPIN ; de même, D. VAILLANT qui, après avoir été Ministre chargé des Relations avec le Parlement, a exercé les fonctions de *Ministre de l'Intérieur*.

plus en plus intensément son rôle de chef de majorité, le ministre chargé des Relations avec le Parlement sera avant tout un proche du chef de l'Etat[634].

Ce *« ministre de l'ordre du jour »*[635] exerce, à travers ses missions officielles ou officieuses, une partie des tâches du *Chief whip* britannique. Bien que ses titulaires s'en défendent, rejetant notamment la dimension autoritaire attachée à ce titre ; il est *« une pièce maîtresse dans le dispositif de direction du vote des projets de loi »*[636].

- *Ses missions officielles*

J. J. QUEYRANNE[637] affirme que *« la première mission du ministre chargé des Relations avec le Parlement est d'organiser le travail parlementaire en fonction des priorités gouvernementales »*[638]. Dans cet objectif, il présente à la conférence des Présidents *« le projet de loi dont le Gouvernement demande l'inscription à l'ordre du jour et le calendrier sur lequel il souhaite qu'il soit débattu »*[639]. Les présidents des assemblées, des groupes parlementaires, des Commissions ainsi que le rapporteur général de la commission des Finances, y compris s'ils appartiennent à l'opposition, sont ainsi concertés, ce qui permet le respect formel de l'autonomie des chambres dans la fixation de leur ordre du jour. Toutefois, la maîtrise de l'ordre du jour prioritaire offerte par l'article 48 alinéa 2 de la Constitution au Gouvernement, autant que le fait majoritaire, entraînent généralement l'approbation sans contestation des volontés gouvernementales. Si, cependant, une contestation est élevée, le ministre chargé des Relations avec le Parlement peut jouer le rôle de conciliateur et parvenir à faire adopter un compromis acceptable par toutes les parties en présence[640]. H. CUQ explique que sa tâche consistait également à faire alterner les textes pour qu'une même commission

---

[634] C'était le cas de R. KAROUTCHI, qui se définissait comme un ami du Président, l'un de ses plus anciens soutiens avec Cl. GUEANT. R. KAROUTCHI, *Mes quatre vérités*, *op. cit.*, 299 p.

Tout comme celui de H. CUQ. Entretien avec l'auteur.

[635] M. MOPIN, Diriger le Parlement, *op. cit.*, p. 47.

[636] P. MARTEL, *Gouvernement et Parlement au cours de la fonction législative dans la Constitution de 1958*, *op. cit.*, p. 190.

[637] Ministre chargé des Relations avec le Parlement du 29 août 2000 au 7 mai 2002.

[638] Réponse à un questionnaire.

[639] *Idem*.

[640] Comme le remarque P. MARTEL, *« sa mission globale consiste donc à réaliser des compromis permanents entre, d'une part les souhaits du Gouvernement et, d'autre part, les comportements politiques des différents groupes »*. P. MARTEL, *Gouvernement et Parlement au cours de la fonction législative dans la Constitution de 1958*, *op. cit.*, p. 214.

n'ait pas à examiner, à la suite, deux textes importants, afin d'éviter une saturation du travail législatif et de faciliter le bon déroulement des examens en séance[641].

Le ministre chargé des Relations avec le Parlement intervient également dans la gestion du calendrier législatif. J. J. QUEYRANNE estime, en effet, qu'*« il appartient au ministre de se tenir en permanence informé de l'état d'avancement des travaux parlementaires afin de procéder aux ajustements nécessaires en cas de prolongement imprévu de la discussion sur un texte ou hypothèse inverse, d'une accélération inattendue des travaux »*[642].

Enfin, le ministre chargé des Relations avec le Parlement établit le lien entre Gouvernement et majorité en essayant de faciliter la gestion des questions orales. Il tente de connaître à l'avance les questions que les groupes poseront aux ministres, le nom des ministres qui seront interrogés afin d'assurer leur présence ou de pouvoir les remplacer en cas d'absence.

Ces différentes missions exigent du ministre chargé des Relations avec le Parlement qu'il entretienne de bonnes relations avec l'ensemble des parlementaires ; il n'est pas seulement le ministre chargé des relations avec la majorité, mais avec l'ensemble du Parlement. Cette bonne entente est, en premier lieu, assurée par la personnalité du ministre. Ainsi, H. CUQ estime que ses anciennes fonctions de questeur lui ont permis de maintenir des liens privilégiés avec l'ensemble des formations politiques de l'Assemblée et ont facilité l'exercice de sa mission[643]. Toutefois, lorsque J. J. QUEYRANNE s'interroge sur les interlocuteurs privilégiés du ministre, il ne mentionne qu'en dernier lieu les parlementaires de l'opposition : *« rien n'empêche le ministre chargé des Relations avec le Parlement d'entretenir un dialogue, régulier ou non, avec les députés de la majorité, voire, le cas échéant, de l'opposition. Ces échanges peuvent porter sur un texte législatif particulier, comme ils peuvent avoir une portée politique plus générale »*[644]. L'utilisation de l'expression *« le cas échéant »* démontre que le dialogue avec l'opposition est subsidiaire. Ce dialogue sera surtout utile au ministre afin de mener à bien ses missions officieuses.

---

[641] Entretien avec l'auteur.

[642] Réponse au questionnaire.

[643] R. KAROUTCHI tient un discours à peu près semblable, il estime que son parcours, notamment les fonctions de directeur de cabinet de Ph. SEGUIN, président de l'Assemblée Nationale, autant que les qualités d'écoute qu'il a pu développer en présidant le groupe UMP du Conseil Régional d'Ile-de-France, l'appelait à exercer les fonctions de Ministre chargé des Relations avec le Parlement. Davantage que celles de Ministre des Affaires Sociales ou des Transports dont les charges lui avaient également été proposées en 2007.

[644] Réponse au questionnaire. Selon la liste établie par cet ancien ministre chargé des Relations avec le Parlement, *« le premier des interlocuteurs (...) est le Premier Ministre »*. Il indique d'ailleurs la nécessaire *« convergence de vues entre les titulaires de ces deux fonctions »*.

Le second interlocuteur du Ministre est le président de l'Assemblée Nationale, puis celui du Sénat. Les présidents des groupes parlementaires de la majorité sont ensuite cités au titre *« des interlocuteurs avec lesquels le dialogue doit être permanent et confiant »*. Les parlementaires de l'opposition arrivent donc en cinquième lieu.

- *Ses missions officieuses*

Ministre de l'ordre du jour, le ministre chargé des Relations avec le Parlement est également comptable de la bonne marche de la procédure législative et de l'adoption du texte présenté par le Gouvernement, sans que les parlementaires aient réussi à remettre en cause son économie. Ainsi, A. TERRENOIRE évoque le rôle de R. FREY, ministre d'Etat chargé des Relations avec le Parlement : *« R. FREY connaissait bien le Parlement et les parlementaires. Le ministre chargé des Relations avec le Parlement, à ces débuts de la Cinquième République, c'était surtout le ministre chargé des relations avec le groupe gaulliste ! ... les autres députés, ça comptait, mais bon, c'était des amabilités diplomatiques. Tandis que là, il fallait d'abord tenir le groupe avec le président de groupe »*[645]. Pour ce faire, il doit *sentir* la majorité. A cet effet, il assiste aux réunions des groupes parlementaires de la majorité, en personne, ou s'y fait représenter par l'un de ses collaborateurs[646]. Sa présence est automatique s'agissant du principal groupe de la majorité, et circonstancielle pour les autres : en fonction des demandes ou des critiques exprimées par les parlementaires de ces groupes.

Si cette présence permet de jauger les réactions des parlementaires face au texte, il peut essayer de les mesurer plus précisément en réalisant des sondages sur les intentions de vote de la majorité. S'il entretient de bonnes relations avec les représentants des groupes d'opposition, il peut également obtenir des renseignements sur la perception du texte par leurs parlementaires, voire sur leurs intentions de vote. Cela lui permettra d'organiser, en réponse, la présence des parlementaires de la majorité, de s'assurer qu'ils seront en nombre suffisant pour que la majorité ne se trouve pas en minorité, comme cela a pu arriver lors de l'examen du texte relatif aux organismes génétiquement modifiés en 2008. Bien que les parlementaires du groupe SRC soient physiquement moins nombreux que ceux de la majorité, chacun détenait une délégation de vote qui leur a permis de faire triompher leur opposition et de permettre le rejet du texte gouvernemental[647]. La connaissance de la procédure parlementaire a permis à R. KAROUTCHI, ministre chargé des Relations avec le Parlement au moment de l'examen du texte, de surmonter cet échec en réunissant immédiatement la commission mixte paritaire et de faire, ainsi, triompher la vision gouvernementale du texte. L'habileté du ministre ne lui a pas permis de se prémunir d'une seconde défection de la majorité face au

[645] F. AUDIGIER, *Entretiens avec A. TERRENOIRE, Parlement[s]*, n° 9, 2008, p. 165.
[646] Généralement son directeur de cabinet.
[647] Suite au vote, le 13 mai 2008 d'une question préalable.

texte *création et internet*[648]. Ces deux manquements aux fonctions, même officieuses du ministre peuvent expliquer son départ lors du remaniement ministériel de juin 2009. Ces événements nous permettent de constater que ces missions, pour n'être qu'officieuses, sont en fait les plus importantes[649].

S'il doit s'assurer que la majorité sera physiquement majoritaire en séance, le ministre chargé des Relations avec le Parlement doit également s'assurer que celle-ci ne remette pas en cause l'intégrité du texte gouvernemental. Dans ce but, il doit disposer, bien que n'étant pas un ministre technique, d'une vision globale du texte. Cela le conduit parfois à rechercher, auprès des ministres, ou de leurs collaborateurs, les informations concernant la marge de manœuvre dont disposent les parlementaires. Il devient alors tributaire d'un devoir d'alerte : dès que les parlementaires, notamment par leurs amendements, s'éloignent de la vision générale ou manifestent une résistance, il se doit, si ses actions de conviction n'ont pas permis aux parlementaires d'accepter les visions gouvernementales du projet[650], d'avertir les principaux responsables. Le ministre chargé des Relations avec le Parlement participe donc directement à la procédure de conviction que mène le Gouvernement en direction des membres de la majorité. J. CHABAN-DELMAS, décrivant le rôle du ministre chargé des Relations avec le Parlement le compare à un expert des mouvements sismiques, la majorité, par ses soubresauts, parfois incontrôlables, pouvant provoquer de véritables séismes politiques : *« un ministre chargé des Relations avec le Parlement doit surveiller de près le sismographe politique, recueillir et analyser les réactions des groupes parlementaires de la majorité, suivre et si possible précéder les mutations internes qui s'y produisent incessamment. Il en informe le Premier Ministre. Inversement, le Premier Ministre le tient au courant, sans réserve, de ses principales intentions afin que le système de surveillance et d'influence fonctionne dans les deux sens »*[651].

---

[648] Lors du vote du 29 avril 2009.

[649] *« La préoccupation principale du ministère chargé des relations avec le Parlement est de réussir à faire voter des projets de loi devant les deux assemblées en évitant, au maximum, les contestations massives des partis politiques non radicalement opposés au Gouvernement »*. P. MARTEL *Gouvernement et Parlement au cours de la fonction législative dans la Constitution de 1958, op. cit.*, p. 166.

Bien que le Ministre chargé des Relations avec le Parlement ne soit pas le seul responsable de la gestion de la majorité, il est possible de fonder un théorème politique qui veut que lorsque le texte gouvernemental est rapidement adopté sans dénaturation de celui-ci, le Premier Ministre et les parlementaires en récoltent les bénéfices, malgré le rôle de *« médiateur rusé »* joué par le ministre chargé des Relations avec le Parlement. En revanche, lorsque tout va mal, le premier responsable est le ministre chargé des Relations avec le Parlement qui n'a pas su anticiper la dissidence.

[650] J. J. QUEYRANNE estime que le ministre chargé des Relations avec le Parlement n'a pas, en vertu de l'autonomie parlementaire, à intervenir auprès des groupes pour leur adresser une quelconque consigne de vote. Il constate cependant que *« ce respect de l'autonomie parlementaire ne saurait (...) empêcher le rappel par le ministre des engagements à la solidarité gouvernementale »*. Réponse au questionnaire.

[651] J. CHABAN-DELMAS, *Mémoires pour demain*, Paris, Flammarion, 1997, p. 469.

Exerçant ainsi des missions officielles et officieuses, le ministre chargé des Relations avec le Parlement français remplit des fonctions proches de celles du *chief whip* britannique. Il participe notamment à l'œuvre de conviction menée par le Gouvernement, soit en apportant ses propres arguments, soit en alertant les principaux responsables d'un risque de dissidences. Les armes dont dispose ce ministre semblent, toutefois, beaucoup plus faibles que celles dont est doté le *chief whip*. Ainsi, R. KAROUTCHI affirme ne disposer *« de rien d'autre que de [sa] conviction et de [sa] bonne foi. Pour beaucoup de parlementaires cela suffit »*[652]. De même, J. J. QUEYRANNE affirme que *« le ministre n'a pas de fouet à sa disposition. Il ne dispose que de son talent de persuasion »*[653].

Il est toutefois possible de rappeler que si le terme de *whip* évoque le fouet, le quotidien du Parlement britannique s'éloigne de cette image d'Epinal, l'obéissance aux consignes gouvernementales n'est pas obtenue sous la menace ou la contrainte, mais par l'adhésion des parlementaires aux objectifs présentés.

En ce sens, le ministre chargé des Relations avec le Parlement et le *chief whip* exercent, *in fine*, des fonctions similaires, notamment parce que tous deux participent à la transmission des consignes de vote émises par le Gouvernement et sont des acteurs du processus de la discipline de vote, quand bien même celle-ci se résumerait à une autodiscipline, à une responsabilisation des parlementaires.

Les cabinets ministériels sont également chargés, par le ministre responsable du texte examiné, de s'assurer de l'adhésion des parlementaires au projet gouvernemental. Ce rôle est habituellement confié aux conseillers parlementaires des ministres. Leur présence au sein de chaque cabinet, malgré des disparités notables, permet à chaque ministre d'encadrer au plus près les parlementaires et de les conduire à accepter leur vision du texte.

b) Les assistants parlementaires des ministres

Dans son étude relative aux cabinets ministériels, O. SCHRAMECK constate que la composition des cabinets ministériels varie, chaque ministre étant libre de choisir le nombre et l'étendue des compétences de ses collaborateurs. Il remarque une constante : tous les cabinets comportent un conseiller spécialement chargé des médias et un conseiller parlementaire. Les dénominations de ces derniers peuvent être différentes selon les cabinets et la hiérarchie qui

[652] R. KAROUTCHI, *Mes quatre vérités*, *op. cit.*, p. 278.
[653] Réponse au questionnaire.

peut y exister. Ainsi, lorsque le cabinet comporte plusieurs membres spécialisés dans les relations avec les parlementaires, l'action des assistants parlementaires ou chargés de mission du ministre est coordonnée par un conseiller parlementaire[654]. Ces spécialistes ne sont pas les seuls membres du cabinet à entretenir des relations avec les élus de la majorité, maintenir un climat favorable à la collaboration entre les parlementaires et le ministère relève de chaque membre du cabinet. Les spécialistes des questions examinées à l'Assemblée ou au Sénat pourront ainsi être appelés à suivre, aux côtés des parlementaires, l'évolution des textes dont ils ont la responsabilité. Ces collaborateurs techniques peuvent éventuellement être appelés à assister le conseiller chargé des relations avec les parlementaires afin d'expliciter certains points problématiques. Les collaborateurs chargés spécialement *« d'assurer des relations permanentes et étroites avec les parlementaires »*[655] sont, par opposition aux collaborateurs chargés d'examiner les textes, les collaborateurs politiques du ministre. La nature politique de leurs fonctions justifie une certaine proximité[656], certains ministres ont ainsi conservé les collaborateurs qui les avaient assistés au Parlement[657]. La première conclusion qu'il est possible de tirer de cette collaboration étroite est le besoin du ministre de disposer d'un conseiller qui l'informera sans ambages de l'avancée de l'étude des textes et ne masquera pas l'étendue des critiques. Ce devoir de sincérité est la conséquence de la collaboration étroite qui a uni le parlementaire à son assistant pendant la durée de son mandat, les *cabinets parlementaires* étant beaucoup moins étoffés que les cabinets ministériels[658]. La seconde conclusion qu'il est possible de tirer de cette collaboration antérieure, est, outre l'existence d'un réseau qui permettra au conseiller de faire adopter plus facilement les textes[659], la nécessité pour lui de maîtriser la technique parlementaire. Cela explique que, sous le deuxième Gouvernement FILLON, parmi les cinquante-cinq membres des différents cabinets ministériels chargés spécialement des relations avec le Parlement, seize soient d'anciens

---

654 Qui peut également se voir attribuer le qualificatif de conseiller technique parlementaire.

655 O. SCHRAMECK, *Dans l'ombre de la République. Les cabinets ministériels*, Paris, Dalloz, 2006, p. 162.

656 O. SCHRAMECK remarque *« il convient enfin de souligner le rôle particulier au sein d'un cabinet de deux de ses membres qui apparaissent toujours (…). L'un est chargé des relations avec le Parlement, l'autre des rapports avec les médias (…). Tous deux sont chargés à la fois de la promotion de l'action ministérielle et de celle plus politique et personnelle du Ministre. A ce dernier titre, leurs liens peuvent aussi être très anciens »*. O. SCHRAMECK, *Les cabinets ministériels*, Paris, Dalloz, 1995, p. 23-24.

657 Ils sont, en mars 2010, après le neuvième remaniement du Gouvernement FILLON II, quatre à avoir choisi de prolonger une collaboration commencée dans les arcanes de l'Assemblée : N. MORANO, B. APPARU, P. DEVEDJAN et R. BACHELOT-NARQUIN. Données fournies par *Le trombinoscope. L'information professionnelle du monde politique*, t1, *Parlement, Gouvernement, Institutions*, 30e éd., 2009-2010.

658 Depuis 1995, l'Assemblée alloue les crédits nécessaires à la rémunération de trois assistants parlementaires. Toutefois, de nombreux parlementaires répartissent ces collaborateurs entre leur circonscription et leur assemblée et travaillent habituellement avec un seul assistant.

659 Les liens qu'il aura certainement tissés avec les autres assistants parlementaires et les collaborateurs du groupe, lui permettront de mieux connaître l'état d'esprit des élus et de convaincre, lors de discussions informelles, leurs collaborateurs du bien-fondé du texte.

assistants parlementaires, et que vingt aient été précédemment membres d'un cabinet ministériel. Le collaborateur parlementaire doit donc maîtriser les règles de fonctionnement de la procédure législative, tout autant que celle régissant le fonctionnement du cabinet ministériel.

Dans leur grande majorité, les cabinets ministériels ne comptent qu'un seul membre chargé des relations avec le Parlement. Il est, toutefois, possible de constater deux variables. D'une part, le cabinet du Premier Ministre comporte[660] trois conseillers techniques chargés des relations avec les assemblées, auxquels il convient d'ajouter un conseiller parlementaire, qui est également le chef de cabinet du Premier Ministre, cumul des fonctions qui démontre l'attention portée au Parlement et le besoin pour le cabinet de conserver le lien avec la dimension parlementaire de la majorité[661]. L'existence de cette *« cellule parlementaire »*[662] atteste du besoin du Premier Ministre de connaître les mouvements qui peuvent agiter sa majorité et de sa posture institutionnelle de chef de majorité. Le cabinet du ministre chargé des Relations le Parlement compte également six collaborateurs chargés spécialement des relations avec les chambres[663]. La spécialité du ministère explique cet effectif six fois supérieur à celui d'un cabinet moyen.

D'autre part, il est possible de constater que les sujets dits *sensibles* occupent de nombreux conseillers parlementaires. L'accent mis, lors des élections nationales, sur un sujet implique qu'il devienne l'objet de lois importantes, de réformes qui nécessiteront compréhension et adhésion de la part des élus de la majorité. Le suivi de ces textes nécessite la mobilisation de nombreux chargés de mission, assistants parlementaires ou conseillers parlementaires répartis dans les différents ministères ou secrétariats d'Etat consacrés à ce domaine particulier. Ainsi, dans le deuxième Gouvernement FILLON, les questions relevant de l'économie, de l'industrie et de l'emploi requièrent neuf collaborateurs parlementaires[664]. De même, l'ensemble des secrétaires d'Etat placé, jusqu'au remaniement du 14 novembre 2010, sous l'autorité du ministre d'Etat en charge de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement Durable, de la Mer, des Technologies Vertes et des Négociations sur le Climat, emploie six

[660] Au 16 août 2011.

[661] Sous le deuxième Gouvernement FILLON, le cabinet du Premier Ministre comporte trois conseillers parlementaires et trois chargés de mission, soit six collaborateurs spécialisés dans les relations avec le Parlement.

[662] C'est ainsi qu'E. THIERS dénomme cette équipe. Entretien avec l'auteur.

[663] Au 16 août 2011. Sous le deuxième Gouvernement FILLON, cinq de ces six spécialistes étaient, déjà membres du cabinet de R. KAROUTCHI, deux d'entre-eux avaient déjà été ses assistants parlementaires.

[664] Quatre auprès du cabinet de la ministre de l'Economie, de l'Industrie et de l'Emploi, deux auprès du ministre chargé de l'Industrie, un auprès du secrétaire d'Etat chargé de l'Emploi, un auprès du secrétaire d'Etat en charge du Commerce, de l'Artisanat, des Petites et Moyennes Entreprises, du Tourisme, des Services et de la Consommation, et enfin un auprès du secrétaire d'Etat chargé du Commerce Extérieur.

conseillers parlementaires[665]. Ces deux domaines relèvent de sujets faisant l'objet d'une attention particulière. Traditionnelle s'agissant des questions d'emploi, ou plus récente, s'agissant des questions environnementales. Ces dernières avaient, en effet, fait l'objet d'un pacte signé par tous les candidats à l'élection présidentielle de 2007, reflétant à la fois leur importance politique, l'engouement populaire qu'elles peuvent susciter et le besoin que les parlementaires suivent ministre et secrétaires d'Etat sur ces sujets prioritaires. Dans ce but, les conseillers parlementaires des cabinets ministériels participent à la tâche de conviction qui incombe aux ministres et participent à consacrer le rôle du Gouvernement, dans son ensemble, d'auteur et de garant de la discipline de vote.

B) Le Gouvernement garant du respect des consignes

Chargé de diriger la majorité et de lui permettre de répondre aux engagements contractés devant les électeurs, le Gouvernement devient l'un des acteurs de la discipline de vote et, du fait de la mise entre parenthèses du parti politique, l'un des uniques auteurs des consignes. La plupart du temps, ces consignes sont tacites et résultent de la fusion entre le Gouvernement et sa majorité, de leur volonté de réaliser leur intérêt commun. Afin de s'assurer de l'adhésion des parlementaires, elles peuvent être formulées de manière impersonnelle et générale lors des réunions de groupe. Elles peuvent également être adressées personnellement, et par différentes autorités, aux parlementaires qui s'éloignent trop de la vision du texte soutenu par le Gouvernement. Si les parlementaires ont intériorisé leur devoir de voter les textes gouvernementaux, ils entendent participer à leur amélioration. Le travail parlementaire se définit dès lors, et malgré l'existence de consignes de vote, comme un travail de collaboration entre les deux composantes de la majorité (1) marqué par la prééminence gouvernementale (2).

1) La concertation, gage de l'adhésion parlementaire

Les rapports entre la majorité et le Gouvernement se construisent de manière empirique, y compris s'agissant du travail législatif qui s'installe progressivement dans un

[665] Un auprès du ministre, deux auprès de V. LETARD, secrétaire d'Etat déléguée, un auprès du secrétaire d'Etat en charge des Transports, un auprès de la secrétaire d'Etat chargée de l'Ecologie et enfin un auprès du secrétaire d'Etat chargé du Logement et de l'Urbanisme.

climat de collaboration entre le Gouvernement et le Parlement. Les ministres vont ainsi acquérir le droit d'assister aux réunions de groupe pour y défendre leur projet (b). Aujourd'hui, les mécaniques de la collaboration se sont étoffées, il est devenu fréquent de voir les collaborateurs des ministres intervenir auprès des élus afin de leur faire accepter la vision ministérielle du texte (a).

a) Le rôle des collaborateurs ministériels : concertation, séduction et négociation

Les conseillers parlementaires des ministres se perçoivent comme *« les avocats au Parlement du texte du ministre »*[666]. L. JOSPIN leur avait attribué la mission de gérer les difficultés en amont afin de *« ne jamais engager l'article 49 alinéa 3, ni de se satisfaire d'une majorité à géométrie variable »*[667]. Chargés de préparer, en amont, les examens des textes afin que *« le bateau ministériel arrive jusqu'au port »*[668], ils doivent faciliter l'adoption de ceux-ci en les défendant auprès des parlementaires. Dans cet objectif, leurs relations avec les collaborateurs du groupe, ou en cas de contestation, avec les collaborateurs personnels des élus, y compris, en cas de majorité étroite, ceux des *groupes minoritaires*, doivent être permanentes.

Les tâches de ces conseillers sont triples, ils doivent, dans une phase préalable s'assurer de l'association des parlementaires au travail gouvernemental afin de faciliter leur adhésion. En cas de désaccord, il leur appartient de mettre en œuvre une procédure de conviction qui peut, dans certains cas, aboutir à des négociations, voire à des marchandages.

- *L'association en amont*

Bien que celle-ci demeure généralement trop faible, les ministres tentent de gagner l'adhésion des parlementaires en les associant à la formation du texte gouvernemental. Les ministres et les principaux responsables du groupe et du parti ont toujours affirmé l'existence

[666] O. FAURE, qui, avant d'être le secrétaire général du groupe SRC, a été le conseiller parlementaire de M. AUBRY, ministre de l'Emploi et de la Solidarité (1997-2000). Entretien avec l'auteur.

[667] D. HASSOUX évoquant les rôles des directeurs de cabinet du *Premier Ministre*, du ministre chargé des Relations avec le Parlement, du président du groupe socialiste à l'Assemblée et du président de l'Assemblée Nationale, *Des petites mains au service des grands*, *Libération*, 30 octobre 2000.

[668] O. FAURE. Entretien avec l'auteur.

de cette collaboration[669]. Ainsi, G. POMPIDOU réclame, en 1963, une meilleure collaboration avec les parlementaires afin de créer entre Gouvernement et majorité « *une solidarité étroite et profonde* »[670]. Toutefois, *« même si la réalité d'un tel dialogue ne fait aucun doute, les doléances réitérées des députés gaullistes donnent à penser que son intensité laisse à désirer »*[671]. De nombreuses prises de position révèlent le peu d'association des élus au travail gouvernemental. La plus éloquente est le *Manifeste des Présidents* du 12 juillet 1971 à travers lequel quarante-et-un membres influents du Parlement dénoncent le manque de place laissée à l'initiative législative, autant que le manque d'information gouvernementale quant aux motifs de ses projets[672]. Ces interventions diverses permettent à A. KIMMEL de conclure à l'inexistence de la collaboration : *« il n'y a pour ainsi dire pas trace d'influence parlementaire dans le projet de loi déposé par le Gouvernement sur le bureau de l'Assemblée. On ne peut véritablement pas parler d'une concertation organisée entre le Gouvernement et les groupes parlementaires qui le soutiennent »*[673]. Depuis 1991, la gestion gouvernementale de la majorité a évolué et, même si l'intensité évoquée reste faible, les parlementaires sont de plus en plus associés à la rédaction des textes[674]. Il convient, toutefois, de ne pas conclure trop rapidement que les parlementaires seraient devenus les coauteurs du texte ministériel, les grandes lignes du projet de loi ayant déjà été formalisées à l'intérieur des cabinets ministériels, souvent avant toute association avec les parlementaires. Cependant, lorsque cette concertation est décidée, le conseiller parlementaire joint rôle essentiel puisqu'il organise matériellement la rencontre et réuni, autour des parlementaires désireux d'étudier le texte, divers experts et les conseillers parlementaires et techniques du ministre. Les réformes

---

[669] Ils n'ont d'ailleurs longtemps été que les seuls parlementaires admis à participer à l'œuvre gouvernementale. J. GICQUEL constate ainsi : *« du reste, le loyalisme majoritaire aboutit à ce que l'Exécutif associe la majorité, tout au moins, son élément prépondérant à l'exercice de son pouvoir législatif. Divers projets de lois sont préparés de concert, entre les services ministériels et les formations de travail internes au groupe UNR-UDT »*. Le renvoi aux *« élément[s]prépondérant[s] »* démontre que la collaboration ne concerne pas l'ensemble des parlementaires de la majorité, seulement ses membres les plus éminents. J. GICQUEL, *Essai sur la pratique de la Cinquième République*, *op. cit.*, p. 312.

[670] *« (…) il faut aller plus loin dans la voie de cette coopération. Il s'agit à l'avenir, non seulement de réclamer de la majorité la sanction du vote mais de l'associer à l'élaboration des projets législatifs qui lui sont soumis. Il est nécessaire que les services du Gouvernement et les groupes d'études qui ont été créés à l'intérieur de la majorité réfléchissent sur les mêmes sujets et collaborent à la mise en forme de projet de loi. C'est à ce prix que sera établie entre l'exécutif et la majorité une solidarité étroite profonde »*. Entretien de G. POMPIDOU à *Notre République*, n° 22, février 1963. Cité par J. GICQUEL, *idem*, p. 308.

[671] A. KIMMEL, *L'Assemblée Nationale sous la Cinquième République*, Paris, PFNSP, 1991, p. 157.

[672] En 1985, les députés socialistes ont également eu à se plaindre d'un Gouvernement multipliant les textes en fin de session et privant le groupe de son droit d'examen. Pour protester contre ce traitement, le groupe a refusé, fin juin, de débattre du projet de loi relatif aux règles de la concurrence. Le Gouvernement a cédé aux parlementaires et, reportant l'examen du texte à la session d'automne, a montré sa volonté de collaborer fructueusement avec sa majorité. *Le Monde*, 27 juin 1985.

[673] A. KIMMEL, *L'Assemblée Nationale sous la Cinquième République*, *op. cit.*, p. 361.

[674] Cette association semble aujourd'hui devoir se généraliser, notamment sous l'impulsion de la révision constitutionnelle de juillet 2008 qui oblige le ministre à défendre son texte en commission, parfois même contre les critiques de la majorité.

menées par M. ALLIOT-MARIE, lorsqu'elle était Garde des Sceaux[675], et visant à réformer la procédure pénale, ont ainsi associé membres du cabinet, spécialistes, et parlementaires intéressés par le sujet, afin d'aboutir à un texte légitime et dont l'origine, partiellement parlementaire[676], laisse présager d'une adoption plus facile. Habituellement, ces réunions sont menées dans le cadre du groupe parlementaire, leur initiative appartient indifféremment aux collaborateurs du groupe, à ceux du ministre et aux parlementaires eux-mêmes[677].

Ces examens préalables permettent aux parlementaires de s'approprier le texte, de proposer, avant toute présentation officielle, une amélioration de celui-ci. Immédiatement intégrée, la critique n'est pas diffusée. Cette étape préalable de concertation permet de garantir l'unité d'action entre le Gouvernement et sa majorité autant qu'elle facilite l'adoption du texte, les parlementaires étant généralement sensibles au fait d'avoir été associés de manière constructive à son élaboration. Le Gouvernement se ménage ainsi l'obéissance des parlementaires, cette association, rendant exceptionnel le recours aux consignes de vote, ne lui ôtant pas le statut d'auteur de la discipline de vote suivie par la majorité. Certains parlementaires, maintenant leur opposition, sont l'objet d'opérations de conviction menées par les conseillers ministériels.

- *L'opération de conviction*

La défense des textes ministériels relève autant des conseillers parlementaires que des conseillers techniques spécialement compétents sur les textes examinés, ils peuvent d'ailleurs intervenir de concert en cas de difficulté technique ou de forte résistance[678]. Ils sont également admis aux réunions du principal groupe de la majorité, même si le ministre dont ils relèvent n'est pas présent. Cette présence est limitée à une assistance silencieuse, les conseillers ne détenant pas la légitimité suffisante pour prendre la parole lors de ces réunions.

---

[675] Juin 2009-novembre 2010.

[676] M. DELAHOUSSE remarquait ainsi, en novembre 2009, à propos de la volonté de confier à un juge de l'enquête et des libertés les enquêtes spéciales impliquant des élus ou des institutions de l'Etat : « *c'est au ministère de la Justice, au cours des réunions à venir entre juristes et parlementaires, que la piste de ces enquêtes spéciales sera retenue ou rejetée. D'ici là, l'idée fera l'objet d'un débat à la fois technique et politique* ». M. DELAHOUSSE, *Réforme pénale : un régime pour les affaires sensibles, Le Figaro*, 11 novembre 2009.

Ces réunions se déroulent dans le cadre d'un travail préalable de concertation puisque le projet de la ministre ne sera finalisé qu'au début de l'année 2010 ; à travers elle, les parlementaires sont donc associés en amont à la rédaction de la loi

[677] Voir *supra*.

[678] La spécialisation des conseillers techniques justifie également leur présence possible aux côtés du ministre afin d'assister celui-ci lors de l'examen. Leur présence est également possible lors de la discussion en commission depuis la révision de juillet 2008.

En revanche, il leur appartient de noter les éventuelles résistances ou interrogations que le texte a pu provoquer. A cet effet, les collaborateurs du ministre sont en contact étroit et constant avec le rapporteur du texte, lorsque celui-ci, ce qui est la règle générale, appartient au groupe majoritaire. Après en avoir informé le ministre, ils doivent mener une opération de conviction[679]. Celle-ci peut prendre différentes formes, la première est un appel à la raison, à la responsabilité du parlementaire élu sur la base d'un programme que le texte tente de réaliser.

Si cette première démarche ne suffit pas, le conseiller parlementaire doit, avec le conseiller technique et, au besoin, avec des collaborateurs du groupe, essayer de convaincre les parlementaires d'accepter le texte proposé. Pour cela, il doit démontrer la nécessité de ne pas modifier l'économie du texte, faire comprendre aux parlementaires l'enchaînement logique des dispositions qui empêchent les modifications proposées, montrer que la position du ministre est la meilleure, il peut également mettre en avant les compromis déjà acceptés par le ministre.

Si cette démarche de conviction échoue, le conseiller peut développer d'autres arguments. Dans un premier temps, il cherche à faire comprendre au parlementaire récalcitrant qu'il a tout intérêt à se ranger à la vision gouvernementale du projet, qu'une opposition risquerait de le *« décrédibiliser »* aux yeux du ministre et de tout le Gouvernement qui pourrait, à l'avenir, rechigner à travailler avec lui. Il peut également mettre en avant le fait que l'échec du texte pourrait lui être imputé et que cela pourrait peser, auprès des électeurs, sur sa réélection. Il invite l'élu à tirer les conséquences, pour l'avenir, de sa dissidence. Le conseiller parlementaire ne formule pas de menaces, il n'en a ni l'autorité ni la légitimité face à des élus de la Nation, il s'agit simplement d'un appel à la collaboration, à un travail fructueux entre la majorité et le Gouvernement.

Si, malgré cet arsenal, le parlementaire ne se range pas à la vision du ministre, il appartiendra au conseiller de convaincre l'élu de minorer son opposition, de l'exprimer avec moins de virulence. Il sera alors demandé au parlementaire de s'abstenir afin de ne pas nuire à la cohésion de la majorité et au soutien que celle-ci doit au Gouvernement. Cette démarche peut être effectuée seul ou en compagnie des autres responsables de l'unité, que sont le ministre en charge du dossier, le président de groupe, le ministre chargé des Relations avec le Parlement, le Premier Ministre, voire le Président de la République.

---

[679] *« Le conseiller est dans un travail de conviction par rapport au texte que soutient son patron »*, P. BACHELOT, conseiller parlementaire de R. BACHELOT-NARQUIN, alors ministre de la Santé et des Sports. Entretien avec l'auteur.

Il convient de noter que dans les faits, ces manœuvres de conviction ne concernent que peu d'élus. D'une part, la plupart d'entre eux soutiennent le Gouvernement en vertu de la communion idéologique qui les unit. D'autre part, certains élus, du fait de leur habituelle dissidence, ne sont pas approchés par les collaborateurs ; ce travail de conviction ne vise que les parlementaires qui sont susceptibles d'accepter les arguments mis en avant par le ministre.[680]

Si aucun de ces appels à la raison ne permet au conseiller d'obtenir le respect de l'unité, celui-ci pourra alors, se livrer à des négociations.

- *Les marchandages*

Afin d'obtenir le vote favorable des élus récalcitrants, les conseillers ministériels peuvent mener deux types de négociations.

Les premières appartiennent au travail de collaboration entre majorité et Gouvernement, elles consistent à présenter aux ministres les demandes des parlementaires et à tenter de lui faire accepter les modifications proposées. Le parlementaire accordera son soutien à l'ensemble si le ministre consent à soutenir son amendement. Ainsi, J. CHIRAC, lorsqu'il était Premier Ministre de V. GISCARD D'ESTAING, a-t-il dû, à plusieurs reprises, se démener afin que le groupe UDR accepte des textes que sa majorité refusait de voter, notamment les réformes de la politique foncière en 1975 ou du régime des plus values en 1976[681]. Cet échange entre la majorité et le Gouvernement est habituel et permet aux parlementaires de participer, même *a minima*, à l'écriture de la loi. La discipline devient dès lors une arme aux mains des élus qui pourront conditionner leurs votes[682]. Si le ministre donne consigne au conseiller de n'admettre aucune modification, les échanges qui permettront cet accord, se déroulent sans intermédiaire entre le ministre et les parlementaires concernés.

D'autres collaborateurs disposent d'armes plus convaincantes qui rendent ces négociations moins avouables et les apparentent à des marchandages. Les ministres peuvent en effet, en dernier lieu, user des réserves financières de leurs ministères. Ainsi, P. BACHELOT estime

---

[680] Confirmant en cela l'attitude des collaborateurs du groupe qui n'essaient plus de convaincre ces parlementaires qui se démarquent par leur manque de cohésion.

[681] B. CHANTEBOUT relate que *« ce n'est qu'après de laborieuses négociations et au prix de l'acceptation de très nombreux amendements que M. CHIRAC était parvenu, en engageant pratiquement sa responsabilité personnelle devant son groupe, à faire voter les textes importants… »*, B. CHANTEBOUT, *Brève histoire politique de la Cinquième République, op. cit.*, p. 122.

[682] Voir *infra*.

que l'attribution d'une subvention à une association sportive de la circonscription du député pourrait être fonction de son soutien, ou, à tout le moins, de l'absence d'opposition manifeste aux textes présentés par le ministre. Cette contrepartie lie le parlementaire au ministre et lui impose, en quelque sorte, un devoir de gratitude. De même, le parlementaire, conscient de la conséquence possible de ses votes sur la vie de sa circonscription et *in fine* sur sa réélection, doit s'interroger sur l'intérêt à court et long termes de son opposition. L'octroi ou le refus d'une telle subvention constitue une des raisons qui peut pousser les élus à accepter le texte du ministre.

G. CARCASSONNE avoue avoir, lorsqu'il était conseiller parlementaire de M. ROCARD, usé de cette arme financière. Selon lui, ces subventions n'étaient pas destinées à obtenir le vote d'un texte mais à créer « *un climat favorable* »[683]. Plus de vingt ans après, ces subventions demeurent perçues par certains comme un moyen de s'assurer des votes des élus récalcitrants[684], ou du soutien de parlementaires qui, sans elles, n'auraient pas naturellement soutenu le Gouvernement[685].

Les élus passent sous silence ce possible marchandage. Ils préfèrent, lorsqu'ils sont interrogés sur les raisons qui les conduisent à l'obéissance, évoquer leur association au travail mené par le ministre, la communion idéologique qui les unit au Gouvernement[686] et leur impose une certaine cohésion, en dernier lieu, ils invoquent la responsabilisation. Ces justifications rendent, à leurs yeux, naturel le vote du texte, malgré l'existence de possibles imperfections qu'ils ont dénoncées sans pouvoir les corriger.

Cette collaboration, parfois vaine, est également matérialisée par l'audition, par les parlementaires du ministre compétent.

---

683 Entretien avec l'auteur.

684 Ainsi, certains responsables socialistes estiment qu'il s'agissait de *« faveurs »* adressées aux élus. De même, B. CHANTEBOUT loue, de manière sarcastique, l'action de G. CARCASSONNE : *« il convient de souligner ici l'habileté de M. G. CARCASSONNE, agrégé de droit public et membre du cabinet de M. ROCARD qui a su entreprendre un à un les députés hésitant et obtenir leur ralliement, n'hésitant pas lorsque c'était nécessaire à obtenir le déblocage de crédits pour leur circonscription », Brève histoire politique de la Cinquième République, op. cit.*, p. 164.

685 G. CARCASSONNE travaillait dans le cadre d'une majorité relative. Refusant de devenir l'otage du groupe communiste qui aurait pu conditionner son soutien au texte en obligeant le Gouvernement à abandonner des points que celui-ci jugeait essentiel et avoir ainsi un impact disproportionné par rapport à sa force politique réelle. Dans cet objectif, il se devait de conserver de bonnes relations avec les parlementaires de l'opposition, afin d'obtenir leur soutien, parfois tacite. Ainsi, dès septembre 1988, présageant une hostilité des députés communistes, il avait cherché à établir la liste des parlementaires d'opposition susceptibles de le soutenir lors du vote d'une motion de censure ou, à tout le moins, de s'abstenir afin d'obtenir son rejet. Entretien avec l'auteur.

686 P. BACHELOT estime ainsi que les liens d'amitié expliquent souvent le vote d'un texte, malgré les critiques. Entretien avec l'auteur.

b) L'audition ministérielle, preuve du fonctionnement démocratique de la majorité

L'image de la majorité demeure, souvent, celle de parlementaires acceptant docilement le texte gouvernemental. Or, si le soutien des parlementaires peut sembler acquis, ceux-ci se sentant coresponsables de l'action du Gouvernement, de ses victoires et de ses échecs, le ministre doit batailler pour s'assurer de l'adhésion des parlementaires au texte proposé. Une part importante de cette bataille est menée par les collaborateurs, toutefois les parlementaires attendent du ministre une implication personnelle par une intervention en personne auprès des élus.

Cette audition peut être préalable ou concomitante à l'examen en commission, elle se déroulera alors devant les parlementaires de la commission compétente ou ceux du groupe d'études qui s'est penché sur le texte. Elle peut également se dérouler devant l'ensemble des parlementaires du groupe, peu avant l'examen en séance et le vote.

La présentation du texte par le ministre devant un parterre de parlementaires spécialisés s'organise en accord avec les collaborateurs administratifs du groupe qui informent le cabinet de l'avancée de l'examen par le groupe d'études, des critiques ou contestations qu'il a pu relever. La collaboration qui existe entre la majorité et le Gouvernement se double d'une collaboration entre les équipes administratives, qui vise à rendre le plus efficace possible la mobilisation parlementaire. Si les critiques ne peuvent être résorbées par les conseillers, le ministre pourra venir défendre son texte, en expliquer les raisons, prendre note des modifications qui lui paraissent acceptables... Cette négociation, bien qu'elle ne concerne que quelques parlementaires, permet au ministre de faciliter l'adoption de son texte, le fonctionnement du groupe décuplant l'ascendant dont dispose les membres de la commission qui ont participé à ces réunions, dont certains sont les responsables du texte pour le groupe. Les parlementaires ne se contentent toutefois pas de la défense du texte par les collaborateurs et les élus responsables de son étude[687], ils souhaitent pouvoir entendre directement le ministre, lui faire part de leurs doutes, hésitations, critiques, encouragements … le ministre est alors entendu par l'ensemble du groupe. Cette audition est redoutée par les ministres, ce fut notamment le cas lors de la septième législature (1981-1986), comme en témoigne Th. BREHIER : *« les ministres ont mesuré, parfois avec agacement, que leur projet n'était pas reçu comme parole d'Evangile. Leur audition salle COLBERT, lieu de réunion du groupe*

[687] Qualifiés par P. AVRIL de *« noyau central »* dans la mesure où leur rôle essentiel est d'assurer le lien entre le Gouvernement et sa majorité. P. AVRIL, Le Parlement législateur, *op. cit.*, p. 26.

socialiste, était parfois pour eux une épreuve plus difficile que le passage dans l'hémicycle. C'est en tout cas là, sans oreilles indiscrètes, que se rédigeait véritablement la loi ; là qu'étaient acceptés ou non les amendements qui allaient modifier le projet gouvernemental ; là qu'il fallait se réunir de toute urgence et en pleine nuit pour aplanir aussi discrètement que possible les difficultés qui surgissaient entre le Gouvernement et sa majorité »[688]. J. GICQUEL, utilisant les propos de M. DEBRE qui a dû affronter le groupe majoritaire en tant que Premier Ministre, décrit le déroulement de ces réunions : *« les députés de la majorité cherchent à être renseignés sur tel ou tel aspect de la politique gouvernementale, ou demandent des explications à propos d'une décision ou ses intentions. En l'occurrence, il ne s'agit pas là d'une aimable conversation de salon. Bien souvent, la discussion est animée, d'ailleurs ces ''réunions sont faites pour cela'' »*[689]. Les réunions de groupe, débouchant habituellement sur la réécriture du texte gouvernemental, étaient davantage craintes que la bataille qui allait se livrer dans l'hémicycle[690]. Les réunions contemporaines sont également le lieu de passe d'armes entre parlementaires et Gouvernement. Ainsi, le 2 novembre 2005, D. DE VILLEPIN, Premier Ministre s'emporte-t-il contre les députés réunis dans la salle COLBERT : *« puisque vous savez tout, au lieu de déclamer, donnez-moi des solutions. J'en ai marre des ''y'a qu'à'' et des '' faut qu'on'' »*, ce à quoi l'un des députés répond : *« le groupe est là pour soutenir le Gouvernement, mais le Gouvernement doit aussi écouter le groupe. Si tu n'es pas capable d'entendre des vérités, si ton objectif c'est que les parlementaires ne parlent plus, ça va se finir comme ça… »*[691]. Parfois, elles sont décidées dans l'urgence, pour contrer ce qu'il est aujourd'hui commun d'appeler une *fronde parlementaire*. Les suspensions de séance deviennent alors un atout aux mains du Gouvernement afin de tenter de calmer ses députés, y compris lorsque celles-ci sont demandées par l'opposition. Ce fut le cas début juillet 2005, lorsque H. NOVELLI et P. OLLIER, proposèrent, par amendement, d'augmenter l'abattement dont bénéficient les détenteurs d'actions engagées pour six ans dans un pacte d'actionnaires, réformant par incidence, le régime d'impôt sur la fortune. Malgré l'opposition du ministre des Petites et Moyennes Entreprises, les députés UMP désiraient voter ces amendements ; la volonté du Gouvernement ne fut exaucée que grâce à la demande de suspension de séance déposée par les députés socialistes. Cette interruption durera une heure

---

[688] Th. BREHIER, *L'hémicycle à plein régime*, *Le Monde*, 2-3 mars 1986.

[689] J. GICQUEL, *Essai sur la pratique de la Cinquième République*, *op. cit.*, p. 309.

[690] Ainsi, Y. GUENA décrit-il, de manière peut-être angélique, le déroulement d'une réunion de groupe : *« les membres de la majorité ont la primeur des comptes-rendus des ministres et le monopole de leurs confidences... pour les membres du Gouvernement, l'hémicycle est un havre après les bourrasques de la réunion de groupe au cours de laquelle aucun formalisme ne les protège ». Ibid.*

[691] Ph. BRIAND, *Le Monde*, 4 novembre 2005.

trente, durant laquelle le ministre dut batailler pour éviter le désaveu du Gouvernement ; il s'engagea, devant les députés, à réformer l'impôt sur les grandes fortunes, et repoussa cette réforme au lendemain des futures élections[692].

De nos jours, les relations entre le Gouvernement et la majorité semblent s'être normalisées et l'audition par le groupe, si elle est toujours une épreuve, est instrumentalisée par le ministre qui, grâce à elle, se donne l'image d'une autorité conciliante, acceptant le dialogue. Se sentant l'objet d'une telle considération[693], les parlementaires se laissent, sans doute, plus facilement convaincre par les concessions faites par le ministre et acceptent de se ranger à sa vision.

Le 19 mai 2009, R. BACHELOT a ainsi été auditionnée par le groupe sénatorial de la majorité[694] pour y défendre son projet de loi portant réforme de l'hôpital et relatif aux patients, à la santé et aux territoires. Toute la réunion du groupe a été consacrée à cette audition : les questions ont été nombreuses, vives parfois. Tous les sénateurs désireux de le faire ont pu s'exprimer et le ministre a essayé de répondre à toutes les interrogations, remarquant, au passage, que les contestations ne portaient pas sur l'ensemble du texte mais sur des points particuliers[695].

Aujourd'hui, l'exercice semble balisé[696], même si la présence des ministres en commission risque d'amoindrir l'intérêt de ces interventions devant l'ensemble des parlementaires des groupes majoritaires[697].

---

[692] Si P. OLLIER a retiré son amendement, H. NOVELLI a maintenu le sien, que les députés présents ont rejeté par quatre-vingt-douze voix contre vingt-sept. Ce qui permit à H. NOVELLI de se féliciter : *« un quart du groupe, avec une pression pareille, ce n'est pas si mal »*, *Le Monde*, 8 juillet 2005.
Cet exemple nous permet de constater que la phase préalable de conviction et de collaboration, reste globalement insuffisante. Ce qui oblige le Gouvernement à négocier dans l'urgence et à augmenter l'intensité de sa pression afin d'éviter son désaveu.

[693] Qui se révèle assez récente.

[694] Concernant la treizième législature, la salle MEDICIS, où se déroulent les réunions du groupe UMP, semble être particulièrement adaptée à la réalisation d'un travail fructueux ; la salle COLBERT qui accueille à l'Assemblée Nationale le groupe majoritaire, ressemble davantage à un amphithéâtre et invite moins au dialogue. De plus, l'ambiance combative qui y règne est davantage dirigée contre l'opposition que contre les ministres qui ont déjà été questionnés précédemment.

[695] *« Merci pour toutes ces questions. Je remarque d'abord qu'on ne remet pas en cause la philosophie du texte »*. R. BACHELOT, audition par le groupe UMP du Sénat, 19 mai 2009.

[696] Les négociations menées par le Gouvernement pour obtenir, en juin 2006, l'accord des députés sur la fusion GDF/SUEZ, attestent l'étendue des moyens dont disposent le Gouvernement pour convaincre sa majorité, entre conviction, séduction et lobbying.

Le 13 juin 2006, le Ministre de l'Economie, Th. BRETON, est auditionné par le groupe et chaque député est invité à développer son point de vue. Cette confrontation avait été préparée avec le soutien de SUEZ qui, le matin même, avait invité les parlementaires à un petit déjeuner. Cette action proche du lobbying a été complétée par la distribution d'une documentation, provenant du ministère et regroupant les arguments positifs de la fusion. Enfin, les autorités chargées de la discipline de vote ont fait circuler les résultats d'un sondage démontrant que cinquante-sept pour cents des français étaient favorables à la fusion.

Ces démarches n'ont, toutefois, pas entraîné la conviction de l'ensemble des députés, UMP, dix ayant choisi de voter contre et sept de s'abstenir lors du vote solennel du texte le 3 octobre 2006.

[697] F. CECCONI, ancien secrétaire général du groupe Nouveau Centre, dénombre deux à trois auditions du Premier Ministre par son groupe chaque année. Les ministres sont, quant à eux, entendus lorsque le texte dont ils ont la charge est important. Entretien avec l'auteur.

Observées du versant parlementaire, ces auditions assurent que le débat, qui sera mené au sein du groupe, sera un débat éclairé, les parlementaires ayant obtenu du ministre, lui-même, les réponses aux questions que le texte avait suscitées. Ainsi, O. DORD[698] estime que *« la liberté de vote existe réellement au sein du groupe UMP, tout en gardant à l'esprit le principe de solidarité. Les réclamations se font en amont du vote au sein des réunions de groupe. Elles sont entendues le plus souvent »*[699].

Observées du côté gouvernemental, ces interventions ont surtout pour objectif d'obtenir, à moindre frais, le soutien de l'ensemble des parlementaires de la majorité, de les ménager afin qu'ils adhèrent au texte et le soutiennent[700].

Quel que soit l'angle d'observation, cette intervention *douce* du ministre semble conforter la thèse de la collaboration et du soutien librement consenti par les parlementaires. Toutefois, la multiplication des démarches effectuées auprès des élus peut s'apparenter à une contrainte gouvernementale qui contrarie cette première interprétation.

2) La contrainte, traduction de la prééminence gouvernementale

Cette contrainte est rarement expresse, il s'agit davantage de l'existence d'un carcan majoritaire qui peut constituer une pression et relativiser la thèse de l'autodiscipline.

a) Le carcan majoritaire

Comme le concèdent le sénateur P. GELARD et le député D. GARRIGUE, l'ensemble des mesures mises en œuvre par le Gouvernement pour obtenir le vote de son texte peuvent s'apparenter à du harcèlement, d'autant que les conseillers, comme leurs ministres recherchent souvent l'unanimité et multiplient, dans ce but, les manœuvres envers les parlementaires hésitants. Contacts téléphoniques[701], dans les couloirs, au sortir des réunions

---

[698] Député UMP.

[699] Réponse au questionnaire adressé aux parlementaires. Il poursuit en proposant deux alternatives aux votes d'opposition : soit l'abstention, soit le dépôt d'un amendement, voire d'une proposition de loi qui, s'ils sont soutenus par d'autres parlementaires, pourra faire flancher le Gouvernement.

[700] Ce qui évite une *démission* des parlementaires, poussés à adopter un texte qu'ils ne soutiennent pas, dont ils ne maîtrisent pas les enjeux et qu'ils préfèrent ne pas venir voter.

Le rejet des textes instaurant le PACS, la Haute Autorité pour la Diffusion des Œuvres et la Protection des droits sur Internet, ou réglementant l'utilisation des organismes génétiquement modifiés, constituent des exemples récents de textes *abandonnés* par les élus de la majorité.

[701] Y compris les samedis et dimanches, afin de faire accepter au parlementaire la vision proposée par le ministre ou d'obtenir que l'élu endosse un amendement écrit par les équipes ministérielles. A tel point que P. GELARD

de groupe, des commissions, de l'hémicycle … dans l'objectif de connaître l'intention de vote. Une fois cette information obtenue, il appartient aux conseillers d'essayer d'obtenir le soutien au texte, de revérifier l'intention de vote après cette première intervention, de s'assurer que le parlementaire soutient toujours le texte ou d'avancer de nouveaux arguments, de contacter de nouveau le parlementaire pour connaître l'effet de ces tentatives répétées, de démarrer une procédure de séduction, puis de marchandage …

A ces manœuvres s'ajoutent celles menées par les collaborateurs du groupe, par d'autres parlementaires engagés dans le succès du texte : le responsable du texte pour le groupe ou son rapporteur, le whip de la commission, les membres du bureau du groupe, le président de celui-ci. Si malgré tout le parlementaire ne cède pas à cet *appel des sirènes*, le ministre responsable du texte, voire le Premier Ministre, peuvent intervenir directement auprès de lui. Ce dernier peut, du fait de son statut de chef de majorité et, par conséquent, de responsable de la bonne marche de la politique gouvernementale, être le plus virulent. Ainsi, M. COTTA relate le déroulement de l'une des réunions du groupe UDR en 1974, au moment de la discussion du texte dépénalisant le recours à l'interruption volontaire de grossesse. Selon elle, le Premier Ministre aurait *« passé un savon aux députés UDR. Il en a apostrophé, paraît-il, un - un des plus virulents - en lui disant qu'il était aussi con qu'une valise sans poignée ! »*[702]. D. MESLOT, député UMP, remarque que de manière générale, *« les ministres ont de nombreuses possibilités de contreparties que n'ont pas l'opposition »*[703].

Cet inventaire à la Prévert des possibles intervenants, autant que des tentatives de convictions qui peuvent être mises en œuvre, montre à quel point la pression qui s'exerce sur les élus est importante. Même si celle-ci se révèle souvent inutile, soit parce que l'élu n'y est pas sensible, soit parce que la majorité du groupe est naturellement acquise au texte gouvernemental et satisfaite des seules modifications obtenues par le responsable du texte, cette mise sous pression peut emporter la conviction des élus les moins expérimentés.

b) Conséquences sur le vote de parlementaires « *impressionnables* »

Comme le remarque F. VANNSON, *« on ne subit que les pressions qu'on accepte »*. Ainsi, de nombreux élus, du fait de leur ancienneté, semblent être immunisés contre les

---

qualifie certains des conseillers ministériels de *« jeunes loups aux dents longues qui ont tendance à traiter les parlementaires comme des godillots »*. Il précise, toutefois, qu'il s'agit d'*« un défaut de jeunesse »*. Entretien avec l'auteur.

[702] M. COTTA, *Cahiers secrets de la Cinquième République, t. 1, 1965-1977*, Paris, Fayard, 2007, p. 574.

[703] Réponse au questionnaire adressé aux parlementaires.

pressions. Ce n'est toutefois pas le cas des parlementaires nouvellement élus : ainsi, F. VANNSON, qui estime n'avoir jamais été soumis aux pressions, reconnaît toutefois : *« c'est peut-être plus facile de faire pression sur un député nouvellement élu qui connaît moins bien le fonctionnement de l'institution »*. Ces derniers, plus impressionnables que leurs collègues, peuvent être flattés par l'attention qui leur est portée, ou touchés par les menaces voilées qui leur sont transmises par les divers collaborateurs. Le risque de ne pas être réélu peut influencer un vote. Certes, le Gouvernement ne dispose pas de la maîtrise des investitures. Toutefois, la fusion qui a pu être constatée entre le groupe parlementaire et le parti est également valable entre le Gouvernement et l'organisation partisane dont les principaux cadres ont intégré les ministères ; elle relativise la liberté du parti en matière d'investiture. Ce risque peut également provenir de la mise en perspective du développement futur de la circonscription grâce à l'accord ou au refus de subventions. Les parlementaires les plus expérimentés, conscients que ces menaces ne peuvent être réelles qu'à l'approche d'une élection, balaient rapidement ces arguments ; c'est le cas de J. SOUSTELLE évoquant l'existence d' *« une sorte de terrorisme électoral »*[704].

D'autres élus semblent particulièrement sensibles aux pressions, c'est le cas des suppléants devenus parlementaires suite à l'entrée du *primo élu* au Gouvernement. N'étant pas les élus prioritaires, le retour au sein des assemblées dépend majoritairement du bon vouloir du ministre, qui pourra choisir un autre suppléant. Le Gouvernement dispose à leur encontre d'un véritable moyen de pression. Les parlementaires suppléants furent ainsi sommés par J. CHIRAC et V. GISCARD D'ESTAING de soutenir le *projet de loi VEIL* lors de son vote le 29 novembre 1974, alors que la liberté de vote était accordée à leurs collègues en vertu de la nature particulière de ce texte[705]. Les suppléants semblent ainsi être plus sensibles que les autres parlementaires aux pressions du Gouvernement[706].

Lorsque les parlementaires, interrogés sur l'existence de pressions, les reconnaissent ils relativisent leur force. Ainsi, J. P. GIRAN[707] estime que les pressions qui se sont exercées sur lui ont toujours été *« aimables »*[708]. De même, D. MESLOT, qui reconnaît l'existence de pressions estime qu' « *un parlementaire peut y résister s'il a un peu de courage »*[709]. Dans

[704] JO AN, 27 novembre 1974, p. 7133.
[705] B. LACHAISE, Les députés gaullistes et les lois de l'amour, *Parlement[s]*, n° 12, 2009, p. 44.
[706] Si le suppléant du Premier Ministre, H. BELCOUR se plie à la consigne, celui de V. ANSQUER vote contre le texte. *Ibid.*
[707] Député UMP.
[708] Réponse au questionnaire adressé aux parlementaires. Au cours de sa réponse, le député, bien qu'estimant le terme « *pressions* » excessif, reconnaît leur existence mais limite leur intensité.
[709] Réponse au questionnaire adressé aux parlementaires.

leur globalité, les élus refusent de reconnaître leur existence, seuls certains parlementaires les reconnaissent facilement, du fait de leur ancienneté et probablement d'un certain désenchantement. Les autres parlementaires aiment à se définir comme des personnes totalement libres n'acceptant les consignes du Gouvernement qu'à la condition d'y adhérer. L'existence d'une entreprise de conviction qui, par sa consistance et sa répétition peut être assimilée à un ensemble de pressions, relativise cette perception. La thèse de l'autodiscipline semble, une nouvelle fois, céder devant l'intervention de cet auteur extraparlementaire des consignes.

Dans la plupart des cas, le Gouvernement n'émet pas directement de consignes de vote. Celles-ci restent tacites, les parlementaires, du fait du jeu politique et institutionnel, acceptant de voter le texte avant même que les consignes ne soient formulées. Ce n'est que lorsque cette adoption devient problématique que la consigne devient expresse. Elle est alors formulée par différents acteurs de la discipline de vote, du Premier Ministre aux conseillers parlementaires, en passant pas le ministre chargé des relations avec le Parlement, ou le ministre responsable du texte. Ce fut le cas en mai 1960, lors du vote de la loi d'orientation agricole, qui avait déjà été à l'origine de nombreux remouds au sein de la majorité, notamment suite au refus de Ch. DE GAULLE de convoquer le Parlement en session extraordinaire. Afin d'éviter toute dissension, le Gouvernement a adressé aux députés ses consignes de vote. Il ne s'est pas contenté comme souvent de les faire circuler de bouches à oreilles, il a fait circuler un tableau explicite décrit par le quotidien *Le Monde* : *« en colonnes serrées, sur plusieurs pages, le cas est tranché pour chacun des quelques deux cents amendements déposés sur la ''loi d'orientation''. Une colonne est consacrée à chaque article, et en face le numéro des amendements (...) Une lettre code dicte son attitude au député UNR (...). P : voter pour l'amendement ; C : voter contre l'amendement ; G : suivez le Gouvernement ; R : suivez le rapporteur ; L : liberté de vote (...). De mémoire d'habitués du Palais Bourbon, on n'avait jamais vu (...) une organisation aussi rationnelle pour libérer des élus des affres du choix personnel »*[710]. Le temps de la discussion et de la conviction passé, vient celui de l'obéissance qui n'appelle aucune résistance.

La multiplicité des acteurs, autant que celle des moyens mis en œuvre afin de convaincre le parlementaire de se ranger à la vision gouvernementale permettent de comparer

[710] *Le Monde*, 14 mai 1960.

ces interventions à des pressions qui anéantissent la thèse de l'autodiscipline. Toutefois, et pour la première fois, la discipline de vote a livré un visage positif, elle n'est plus seulement une arme aux mains du Gouvernement et des partis, elle est également une arme du parlementaire qui peut conditionner son soutien à l'adoption des modifications qu'il présente. Dans ce sens, la discipline de vote est devenue un moyen normal d'assurer la collaboration des pouvoirs, le législatif retrouvant un pouvoir d'écriture de la loi.

L'intervention de plus en plus visible du Président de la République risque de remettre en cause cette perception positive de la discipline de vote.

§2 : L'intervention du chef de l'Etat, traduction du caractère *primo-présidentiel* du régime

« Il faut distinguer la Constitution et la Cinquième République. Le texte de 1958 dessine un régime primo-ministériel : un Président élu au suffrage universel et ne disposant d'autre pouvoir que celui de solliciter d'autres pouvoirs (Parlement, Conseil Constitutionnel, électeur) ; un Premier Ministre qui détermine et conduit la politique de la nation sous le contrôle du Parlement. La révision de 1962 - élection populaire du chef de l'Etat - puis celle de 2000 instituant le quinquennat et plus encore la décision de faire dépendre les législatives de la présidentielle n'ont donc pas ''corrigé'' la Constitution de 1958, elles l'ont radicalement transformée pour inventer une Cinquième République ''monocratique'', primo-présidentielle »[711].

Parlementaire dans le texte, la Constitution de 1958 ne l'est plus lors de son application, ce qui a pu justifier l'évocation des *apparences* qui font du Premier Ministre le chef de la majorité parlementaire, alors que seul le Président de la République, en période de concordance, détient ce statut. La Cinquième République devient, dès lors, un régime primo-présidentiel dans lequel le Président formule ses consignes, y compris sur le sens du vote de parlementaires élus sur son nom, et peut, grâce à la légitimité offerte par le suffrage universel, confortée par l'élection d'une majorité concordante, s'assurer de leur respect. Le leader de la majorité, qu'elle soit parlementaire ou présidentielle, maintient son ascendant sur les parlementaires (A). Son statut de chef de l'Etat retarde son intervention dans la chaîne de

[711] D. ROUSSEAU, *Le Monde*, 29 avril 2009.

conviction qui vise à obtenir le vote des parlementaires, une intervention ultime qui emporte souvent l'obéissance (B).

A) *Des liens de plus en plus étroits, le Président chef de majorité*

Bien que G. POMPIDOU ait cherché à fonder son rôle d'arbitre en dissociant majorité parlementaire et majorité présidentielle, le chef de l'Etat ne cesse d'endosser les atours du chef de majorité. De nombreuses dispositions constitutionnelles laissaient déjà présager, par l'ensemble des pouvoirs qu'elles accordaient au Président de la République, qu'il pourrait apparaître comme un chef de majorité (1). Ces prédispositions constitutionnelles ont été confirmées par ce qu'il est possible de qualifier *« d'équation personnelle »* (2), les Présidents successifs se donnant les moyens de diriger leur majorité parlementaire, celle-ci acceptant d'être conduite par le véritable auteur du programme qui a permis sa constitution.

1) Les dispositions constitutionnelles renforçant l'ascendant du Président de la République sur sa majorité

Frappés de *« schizophrénie »*[712], les constitutionnalistes ont largement évoqué cet aspect du statut présidentiel qui conduit le chef de l'Etat, et ce malgré la volonté officielle du premier titulaire de la charge, à devenir chef de majorité ; les dispositions originelles laissaient déjà entrevoir la place prééminente du Président de la République (a) ; leurs modifications en 1962 et 2000 aboutirent à renforcer cet ascendant présidentiel sur la majorité parlementaire (b).

a) Les dispositions constitutionnelles originelles

Fidèles au discours de Bayeux du 16 juin 1946, les rédacteurs de la Constitution offrirent au Président de la République une place privilégiée au sein de l'architecture constitutionnelle. Clé de voûte du nouveau régime, le Président devint le garant de son équilibre. Les dispositions des articles 5 et 19 de la Constitution traduisent cette conception de

[712] P. AVRIL, Enchantement et désenchantement constitutionnel sous la Cinquième République, *op. cit.*, p. 9.

la présidence. Lui offrant les qualités d'arbitre, de gardien de la Constitution et de garant de l'indépendance nationale ainsi que des pouvoirs propres, ces dispositions lui permettent d'imposer ses décisions au nom des intérêts supérieurs de la Nation, dont il a la charge. Ainsi interprétées, les missions du Président lui offrent le statut de guide, on attend de lui qu'il fixe des directions, plus encore des directives et s'impose en chef de la majorité. Les révisions constitutionnelles ont conforté ce qui aurait pu n'être qu'une virtualité.

b) Le renforcement constitutionnel

L'apparition durable d'une majorité stable, la naissance du fait majoritaire, est fixée à 1962. Année du référendum qui permit à Ch. DE GAULLE de réviser le mode d'élection du Président de la République. Année de l'adoption de la seule motion de censure de l'histoire de la Cinquième République qui permit au Président, en prononçant la dissolution de l'Assemblée Nationale de remplir sa mission d'arbitre et de devenir, à son corps défendant, le nouveau chef de la majorité issue de cette consultation. Dès que l'enjeu principal des élections législatives est l'affirmation de l'adhésion ou de la critique de la politique menée par Ch. DE GAULLE, ou conduite en son nom, celui-ci devient, du fait de la victoire de ses partisans, le chef de la majorité[713] ; celui qui leur a permis d'être élus, celui qu'il faut, plus encore qu'auparavant, suivre. L'élection du Président de la République au suffrage universel direct transforme progressivement les élections législatives en troisième tour de la présidentielle, évolution qui atteint son terme avec les modifications des années 2000[714] et 2001[715], qui vont modifier la durée du mandat présidentiel et le calendrier électoral. Comme le constate D. ROUSSEAU[716], le passage au quinquennat et l'inversion du calendrier électoral ont aggravé la présidentialisation du régime, elles l'ont transformé en régime primo-présidentiel, dans lequel l'inspirateur de l'action politique est, aux yeux de tous, et malgré la volonté de certains titulaires de la charge de rester en retrait, le Président de la République. Régime dans lequel la fidélité des parlementaires est dirigée uniquement vers le Président de

[713] Ainsi que le remarque B. CHANTEBOUT : *« avec une telle majorité élue sur son nom à l'Assemblée, DE GAULLE est désormais maître de la République, il paie cette victoire d'une levée de l'équivoque dont il avait bénéficié jusque-là : la reconstitution de la gauche a provoqué le ralliement des électeurs de droite aux candidats qui se réclamaient de lui (…). Lui-même ne peut plus se prétendre au-dessus des partis ». Brève histoire politique et institutionnelle de la Cinquième République, op. cit.*, p. 53.

[714] Le referendum du 24 septembre 2000 adoptant le quinquennat.

[715] L'Assemblée ayant adopté le 24 avril 2001, la *proposition de loi organique modifiant la date d'expiration des pouvoirs de l'Assemblée Nationale*, entraînant ainsi l'inversion du calendrier électoral.

[716] Dans son article précité, *Le Monde*, 29 avril 2009.

la République. Se substituant à un Premier Ministre qui n'est, qu'en apparence, chef de majorité, le Président devient une référence pour les parlementaires, leur guide, celui auquel ils se doivent d'obéir. Les révisions ont aggravé la dépendance dans laquelle la pratique a placé les parlementaires à l'égard du Président de la République. Les personnalités des chefs de l'Etat ont plus encore que les dispositions constitutionnelles, joué un rôle dans la constitution de cette dépendance et la consécration d'un Président de la République chef de majorité.

2) L'équation personnelle

Deux données vont ici interagir et transformer le Président de la République en chef de la majorité. Outre *« l'effet de commencement »* évoqué par G. CARCASSONNE[717], qui permet au premier titulaire d'une fonction de donner une empreinte durable à celle-ci, les personnalités des présidents de la République (a), autant que celle des parlementaires (b) constituent les données principales de cette *équation présidentielle*.

a) La part des personnalités présidentielles

Chaque président, parfois en rejetant l'évidence, d'autres fois en l'assumant, a exercé, dans les faits, le rôle de chef de majorité. S'il ne peut entrer au Parlement pour y défendre ses projets, il y délègue *son* Premier Ministre, qui n'intervient plus dès lors que sous le couvert de l'autorité présidentielle. Chaque Président ayant adopté une perception personnelle des rapports qu'il souhaitait entretenir avec sa majorité, il convient de les envisager successivement.

- *Le chef clandestin*

C'est ainsi qu'A. CHALANDON[718] qualifie, en 1959, le Général DE GAULLE[719]. L'expression décrit finement la situation qui peut paraître paradoxale : Ch. DE GAULLE

[717] Sous son commentaire de l'article 5 de la Constitution, in *La Constitution, op. cit.*, p. 56.
[718] Secrétaire général de l'UNR, puis député à partir de 1967.
[719] *Le Monde*, 19 mai 1959

refuse d'apparaître comme le chef de la majorité parlementaire, toute relative, qui s'est constituée en 1958[720]. Toutefois, parallèlement, il réclame de ceux qui appartiennent au groupe UNR une fidélité sans faille. Refusant de devenir le chef officiel[721] de la majorité, il est contraint de n'être qu'un chef clandestin, intervenant médiatement dans la vie du groupe et les votes de ses membres. Chef clandestin, mais omniprésent, la seule référence à Ch. DE GAULLE entraînant, de la part des parlementaires gaullistes, un acquiescement rapide, inconditionnalité[722] qui conduisit les commentateurs à les qualifier de *godillots*.

Cette omniprésence se constate, notamment, par l'existence de candidats aux postes d'encadrement des groupes parlementaires présentés, bien que Ch. DE GAULLE cherche à masquer cette implication, comme des candidats officiels. J. FOCCART relate ainsi une discussion qu'il a eue avec le Président dans la soirée du 23 mars 1965 et au cours de laquelle sont évoquées la nécessité de désigner un nouveau vice-président au bureau du Sénat et la question de la présidence du groupe gaulliste : *« je souhaiterais que ce soit BAYROU, qui est actuellement Président du groupe et SOUFFLET deviendrait président du groupe à sa place. Vous seriez sûrs d'avoir deux hommes totalement fidèles »*. Ch. DE GAULLE accepte laconiquement cette proposition : *« bon, si vous voulez, c'est entendu »*[723]. S'en remettant à la proposition de son conseiller, le Président ne se prononce pas personnellement en faveur d'un candidat et, lorsque l'un d'eux demande un entretien, il veille à ne pas ébruiter le rendez-vous[724]. Ce fut le cas lorsque, le 15 novembre de la même année, H. REY, président du groupe UNR de l'Assemblée Nationale, demande à être reçu. La réponse du Président est catégorique : *« non pas maintenant »* ; J. FOCCART insiste et Ch. DE GAULLE se range à

[720] Les législatives des 23 et 30 novembre 1958 ont permis à l'UNR d'acquérir cent quatre-vingt-dix-huit sièges sur un effectif total de quatre cent soixante-cinq députés. Le Président pouvait, toutefois, compter sur le soutien de cent trente-trois modérés et de cinquante-sept MRP.

[721] Comme le remarque P. AVRIL, cette posture, bien que constante, est ponctuée d'*« hésitations »*. Ainsi, lors de la conférence de presse du 21 février 1966, Ch. DE GAULLE constate qu'à l'occasion de l'élection présidentielle de 1965, s'est dégagée *« une majorité définie et positive pour approuver une politique, qui est dans tous les domaines, positive et définie. Cette politique implique naturellement que les pouvoirs publics la fassent. Chef de l'Etat mandaté par le peuple précisément pour cela, Gouvernement procédant de lui de façon à la mettre en œuvre, Parlement qui, pour la soutenir, doit comporter une majorité fidèle à celle qui s'est réunie dans la Nation à l'appel et autour du Président »*. Le Président de la République reviendra sur cette affirmation dès sa conférence de presse suivante, le 28 octobre 1966. P. AVRIL, Les chefs de l'Etat et la notion de majorité présidentielle, *RFSP*, 1984, n° 4-5, p. 754-755.

[722] A. COLLOVALD, Une politique de la fidélité. La construction du groupe UNR : 1958-1962, *op. cit.*, p. 66 et svtes.

[723] Le 1er octobre 1965, alors que M. BAYROU a été désigné par le groupe pour devenir le nouveau vice-président du Sénat, Ch. DE GAULLE demande à son secrétaire général en charge de la communauté : *« ''alors vous allez mettre SOUFFLET à la présidence du groupe'' – ''C'est cela mon général'' »*. J. FOCCART, *Tous les soirs avec DE GAULLE. Journal de l'Elysée*, t. 1, 1965-1967, *op. cit.*, p. 223 et 236.

[724] Ou à le décaler, comme ce fut le cas en octobre 1965 lorsque M. BAYROU demande audience : *« d'accord, mais pas tout de suite, je ne veux pas qu'on s'imagine que BAYROU vient me rendre compte »*, *idem*, p. 237.

son avis : *« si vous croyez que c'est nécessaire, je veux bien, mais à condition que personne ne le sache. Arrangez-vous »*[725].

Les votes effectués par les députés se recommandant de lui, sont également l'objet d'une attention que Ch. DE GAULLE souhaite lointaine ; c'est ainsi l'un de ses proches conseillers qui est averti, en temps réel, de l'évolution des discussions lors des réunions de groupe et du respect de la discipline de vote. Ainsi, J. FOCCART lors de la conversation du 20 mai 1965 rapporte au Président l'accueil réservé par le groupe à *loi relative au recrutement* : *« je parle de l'ambiance qui règne au sein du groupe UNR après la réunion de la salle COLBERT, à propos de ce très difficile projet de loi sur le recrutement. REY m'avait téléphoné quelques instants avant que la discipline de vote ait été admise à la quasi unanimité. A ce moment-là, d'après REY, on pouvait être sûr qu'il y aurait deux cent trente-et-une voix sur deux cent trente-et-une »*[726].

Le choix du Premier Ministre a également permis à Ch. DE GAULLE d'apparaître comme le seul chef de majorité ; ses successeurs, comme lui, éviteront de choisir une personnalité trop charismatique qui serait susceptible d'endosser ce rôle. Ainsi, alors qu'en 1958, J. SOUSTELLE est attendu, parce qu'il apparaît comme le véritable leader du mouvement gaulliste, le Président lui préfère M. DEBRE qui saura s'effacer devant la décision présidentielle. Choisir J. SOUSTELLE c'était s'engager à maintenir l'Algérie française et admettre que la position du Premier Ministre, soutenu par une grande partie de la majorité, pouvait supplanter celle du chef de l'Etat. C'était faire du Premier Ministre un chef de majorité et du Président de la République un chef d'Etat parlementaire. Refusant de donner un chef à la majorité qui allait se constituer sur son nom, le chef de l'Etat devenait, *de facto*, le seul référent possible, le seul leader.

- *Le chef de la majorité présidentielle*

P. AVRIL définit la majorité présidentielle comme un *« ectoplasme comptable (...) incarnant le soutien populaire dont dispose le chef de l'Etat »*[727]. La notion est mise en avant par G. POMPIDOU lors de sa conférence de presse du 23 septembre 1971. Celui-ci, bien

[725] *Idem*, p. 276.
[726] *Idem*, p. 156.
[727] P. AVRIL, Les chefs de l'Etat et la notion de majorité présidentielle, *op. cit.*, p. 752.

qu'insistant sur la différence possible entre les majorités présidentielle et parlementaire[728], estime que le *« bon fonctionnement des institutions »* impose une adéquation entre les deux notions. Par définition chef de la majorité présidentielle, le Président de République devenait celui de la majorité parlementaire : *« je crois qu'il est bon, pour le fonctionnement des institutions, qu'il se trouve à l'Assemblée une majorité qui accepte de soutenir dans ses grandes lignes la politique définie par le chef de l'Etat lorsqu'il s'est présenté aux élections présidentielles »*. L'identité entre les deux notions conduit l'Assemblée à obéir, en premier lieu, aux volontés présidentielles et non à celle exprimée par le Premier Ministre, notamment dans son discours sur la *Nouvelle Société*. L'éviction de ce Premier Ministre encombrant[729] a permis au Président de réaffirmer sa prééminence. Ainsi, après J. CHABAN-DELMAS, G. POMPIDOU choisit P. MESSMER, comparé à un *« aide de camp »* par P. VIANSSON-PONTE[730], et devient la seule référence de l'action majoritaire. Il va, de plus, s'investir personnellement dans le succès des législatives de 1973 en évoquant, à la veille du second tour des élections, le péril totalitaire que ferait peser sur la France la possible victoire de la gauche.

V. GISCARD D'ESTAING tentera, quant à lui, de théoriser l'identité entre majorité présidentielle et majorité parlementaire et d'imposer son ascendant sur une majorité parlementaire qui ne lui était pas acquise. Cette théorie, comme le remarque P. AVRIL, lui faisait espérer une soumission plus facile des députés UDR : *« la majorité parlementaire est identifiée à la majorité présidentielle, les deux se superposent exactement par l'effet d'une réduction caractéristique du présidentialisme rationalisé qui postule que la réalité présidentielle soumettra à sa logique une UDR vouée, bon gré mal gré à se ''Giscardiser'' »*[731]. Malgré les actions qui visaient à imposer le Président de la République comme référence à l'action gouvernementale, qui conduisirent, par voie de conséquence, à priver le Premier Ministre de tout ascendant sur la majorité parlementaire et sur le Gouvernement, *« l'expérience ne confirma pas ce schéma »*[732]. Le Président de la République ne put devenir chef de la majorité et dut affronter, par l'intermédiaire de son Premier Ministre, de nombreuses frondes. Dans ce cadre, les éléments de rationalisation du parlementarisme

[728] Une différence qui peut, notamment, s'expliquer par le fait chronologique, les deux élections ne se déroulant pas conjointement.

[729] Comme le remarque P. VIANSSON-PONTE, le chef de l'Etat attendait de son Premier Ministre qu'il *« se mit en avant et non pas devant lui »*. P. VIANSSON-PONTE, cité par J. J. CHEVALIER, G. CARCASSONNE et O. DUHAMEL, *Histoire de la Cinquième République, 1958-2009*, *op. cit.*, p. 188.

[730] Qui estime dès lors qu'il n'y a *« plus de Premier Ministre ou plutôt le Premier Ministre s'appelait G. POMPIDOU »*. *Idem*, p. 191.

[731] P. AVRIL, Les chefs de l'Etat et la notion de majorité présidentielle, *op. cit.*,, p. 760.

[732] *Ibid.*

sont utilisés autant pour protéger le Premier Ministre que le Président de la République. C'est en ce sens que P. AVRIL, empruntant l'expression à Cl. EMERI, parle de *« présidentialisme rationalisé »*, les procédés de rationalisation visant à assurer la prééminence présidentielle. Les personnalités appelées à occuper, à la suite de V. GISCARD D'ESTAING, la fonction présidentielle, s'assurèrent de disposer d'un parti uni derrière elles et capable de constituer une majorité parlementaire apte à réaliser « *les engagements du Président de la République »*[733].

- *Les engagements du Président de la République, « charte de l'action législative »*

F. MITTERRAND s'affirme comme le chef de la majorité parlementaire qu'il a directement contribué à faire élire, les élections législatives découlant dorénavant de l'élection présidentielle[734]. Dès lors, le programme qui a permis au Président de la République de se faire élire sera le fil d'Ariane de l'action de la majorité parlementaire, deviendra, selon les termes de F. MITTERRAND, *« la charte de l'action gouvernementale »*[735] et celle *« de l'action législative »*[736].

F. MITTERRAND multiplie les moyens pour imposer sa prééminence aux députés qui lui étaient, quoi qu'il en soit, déjà acquis[737]. Outre les réunions de la majorité autour du Président, celui-ci consolide sa position de chef de majorité en instrumentalisant le choix du Premier Ministre, en choisissant des serviteurs fidèles, appliquant ses décisions sans résistance, soit en optant pour des personnalités plus controversées, contre lesquelles il put se définir comme le véritable chef de la majorité. Tel fut le cas de M. ROCARD obligé d'affronter une partie du groupe et de son Gouvernement[738]. La composition du Gouvernement a également permis au Président d'imposer sa prééminence à son Premier

[733] Selon P. AVRIL, *« l'équivalent fonctionnel de la notion de majorité présidentielle est, chez F. MITTERRAND, le terme d'engagements du Président de la République »*. *Idem*, p. 762.

[734] Suite aux dissolutions des 22 mai 1981 et 14 mai 1988.

[735] Discours du 10 mai 1981.

[736] Discours du 21 juin 1981.

[737] Ce qui a pu faire dire aux commentateurs que *« le godillot se porte aussi à gauche »*.

[738] U. BATTIST, député socialiste lors des septième (1981-1986) et neuvième (1988-1993) législatures, raconte l'exemple d'une manifestation protestant contre un projet du Gouvernement ROCARD, soutenue par P. QUILES, ministre du Gouvernement, qui avait assuré le transport gratuit des manifestants. Entretien avec l'auteur.

Ministre, de l'empêcher de s'installer dans la position du chef de Gouvernement[739]. Enfin, son intervention auprès des groupes parlementaires confirme que F. MITTERRAND occupait bien le poste de chef de majorité. C'est ainsi lui qui impose P. JOXE[740], ouvertement opposé au Premier Ministre P. MAUROY, à la tète du groupe socialiste de l'Assemblée, empêchant ainsi le chef de Gouvernement de s'imposer à la majorité parlementaire. Enfin, devenu la référence, quasi unique[741] de l'action législative, il pourra, au besoin, lui imposer sa volonté en recourant, comme V. GISCARD D'ESTAING, aux procédures du présidentialisme rationalisé. Ayant affirmé son statut de chef de majorité[742], F. MITTERRAND devra, à deux reprises, occuper le poste de chef de l'opposition.

Successeur de F. MITTERRAND, J. CHIRAC va tirer les leçons du passé[743], le sien en évitant de reproduire les intrusions de V. GISCARD D'ESTAING dans la politique de son Premier Ministre[744], celui du régime, en renouant avec la conception gaulliste de la présidence de la République. Il va œuvrer à faire de son Premier Ministre le véritable chef de la majorité. Ainsi, contrairement à ses prédécesseurs, il laisse un proche du Premier Ministre occuper la présidence du groupe parlementaire de l'Assemblée[745]. Le Président de la République ne veut pas apparaître comme l'unique chef de majorité[746], au contraire, il se place en retrait, n'intervenant que rarement[747].

---

[739] Les témoignages recueillis par R. BACQUE, permettent aux différents Premiers Ministres de la Cinquième République de relater l'épreuve que fut pour eux la composition du Gouvernement. Tel M. ROCARD, estimant que F. MITTERRAND voulait *« jouer à la Constitution »*. R. BACQUE, *L'enfer de Matignon*, Paris, Albin-Michel, 2008, p. 54.

[740] Comme le rappelle B. CHANTEBOUT, *Droit constitutionnel et sciences politiques*, 14e éd., Paris, Armand Colin, p. 460.

[741] Démontrant la mise entre parenthèses de l'organisation partisane, pourtant chargée de contrôler le respect de son programme. Th. BARBONI, Dos à dos : l'impossible coopération entre le Parti Socialiste et son groupe à l'Assemblée Nationale, *op. cit.*, p. 144-156.

[742] Comme ses prédécesseurs, il cherche à s'affirmer avant tout comme le chef de tous les Français, au-delà des contingences politiques. Comme le prouvent ses tentatives d'ouverture.

[743] Faisant siennes les conclusions de P. AVRIL, *« l'arbitrage exige, en effet, une distance à l'égard de la majorité du Palais-Bourbon, non seulement aux yeux des députés de la minorité et des sénateurs, mais, plus largement, de tous les Français »*. P. AVRIL, Les chefs de l'État et la notion de majorité présidentielle, *op. cit.*, p. 764, qui confirme que le retrait peut n'être qu'une apparence visant à conforter la légitimité du Président de la République, qui s'affiche durablement comme guide de la Nation, non comme chef d'un parti, fut-il majoritaire.

[744] Dans un entretien accordé au *Point*, le 2 septembre 1995, il affirme que *« l'Elysée n'est en aucune façon une instance d'appel à l'égard des décisions prises par Matignon »*.

[745] C'est J. BARROT, proche de J. P. RAFFARIN qui occupe ce poste entre 2002 et 2004. J. J. CHEVALLIER, G. CARCASSONNE et O. DUHAMEL, le décrivent comme un proche du Premier Ministre et du Président de la République (il a notamment participé, au sein du club Débats et Initiative, à la création de l'UMP), ils ajoutent qu'il est *« chiraquien par amitié, centriste par essence, ouvert au compromis par goût, navré par nature »*. J. J. CHEVALLIER, G. CARCASSONNE et O. DUHAMEL, *La Cinquième République 1958-2009, histoire des institutions et des régimes politiques français*, *op. cit.*, p. 481-482 et 490.

Cette proximité, autant peut être que son caractère, laissent présager qu'il ne cherchera pas à s'opposer aux volontés du Premier ministre.

En mai 2004, B. ACCOYER succède à J. BARROT et adopte la même attitude bienveillante à l'égard du Gouvernement.

[746] Il charge, toutefois, le président de l'Assemblée Nationale de veiller à l'action du Gouvernement, conformément à ce qui semble être un usage politique. B. CHANTEBOUT remarque, en effet, en 2004 : *« sur*

Toutefois, aucun de *ses* Premiers Ministres ne parvint à s'imposer comme le chef de la majorité parlementaire, d'une part parce que leur choix relevait uniquement du fait du prince, d'autre part parce qu'avait émergé, en dehors de la parole présidentielle, une nouvelle personnalité apte à jouer les rôles de rassembleur et de commandeur. Pour éviter la constitution d'un nouveau leadership, le Président va chercher à protéger ses chefs de Gouvernement et pour cela, intervient en urgence[748], lorsque, la situation qu'il a laissée se créer, est devenue intenable pour un Premier Ministre qui ne dispose ni de la légitimité, ni de l'autorité nécessaires pour s'imposer aux députés et sénateurs. Il est contraint de s'afficher comme le véritable chef de la majorité, et ne peut plus adopter la place de chef clandestin, qu'il souhaitait être au début de son quinquennat, à tel point que B. CHANTEBOUT qualifie cette présidence de *« présidentialisme mort et ressuscité »*[749].

Estimant que cette position indéfinie occupée par J. CHIRAC est la source d'un certain immobilisme, son successeur renoue avec l'approche mitterrandienne[750]. Il s'affirme comme le chef de la majorité parlementaire et entend que celle-ci accepte la réalisation de son programme. L'hyper-présidentialisme évoqué à propos de la période contemporaine se traduit par des interventions diverses qui permettront au Président de la République de s'imposer comme le véritable chef de la majorité[751]. Les manifestations en sont plus variées, en témoigne le nouveau droit[752] reconnu au Président de délivrer un message aux parlementaires spécialement réunis : il pourra lors d'un discours programmatique, à l'image du discours sur

---

l'échiquier personnel de J. CHIRAC, semblable en cela à celui de F. MITTERRAND, le président de l'Assemblée Nationale semble avoir pour rôle d'être le premier critique institutionnel du Premier Ministre. On l'avait déjà constaté quand à l'aube de la seconde cohabitation, il avait fait élire dans cette fonction M. Ph. SEGUIN, adversaire déclaré des idées d'E. BALLADUR ». B. CHANTEBOUT, *Brève histoire politique et institutionnelle de la Cinquième République, op. cit.*, p.210.

J. L. DEBRE s'acquitte rapidement de ce rôle en adressant au chef de Gouvernement des lettres qui portent en filigrane la critique de l'action menée ou des moyens mis en œuvre. Il pointe notamment la nécessité d'une ligne politique plus lisible et mieux expliquée aux parlementaires qui seront ainsi plus à même de la suivre. Par la suite il montrera sa désapprobation face à l'utilisation de l'article 49 alinéa 3 pour passer outre l'opposition de sa majorité aux nouveaux transferts de compétences aux collectivités locales.

[747] Ce qui ne l'empêche pas de maintenir le lien organique qui l'unit à *sa* majorité. En témoignent les petits-déjeuners de la majorité, qui deviendront, un temps ceux de la minorité. Ou le diner donné à l'Elysée en février 2006 auquel sont conviés cinq cents dix-neuf parlementaires UMP, rappelés, à cette occasion, à leur devoir d'unité. La présence d'un plat à base de lion, rappelle métaphoriquement aux élus que le leader de la tribu gaulliste, au-delà des guerres de chefs, reste le Président.

[748] La « *susmulgation »*, de la loi sur l'égalité des chances en fut la plus probante expression. La novation juridique est définie par J. J. CHEVALLIER, G. CARCASSONNE ET O. DUHAMEL comme un *« barbarisme juridique né de la rencontre stupéfiante entre la promulgation et la suspension, simultanées, d'une loi »*. J. J. CHEVALLIER, G. CARCASSONNE ET O. DUHAMEL, *Histoire de la Cinquième République 1958-2009, op. cit.*, p. 533.

[749] *Brève histoire politique et institutionnelle de la Cinquième République, op. cit.*, p. 18.

[750] Y compris dans la volonté d'apparaître, grâce à l'ouverture, comme le Président de tous les Français et non uniquement comme un chef de parti.

[751] Mais également d'essuyer les critiques habituellement réservées au Premier Ministre, l'implication constante du Président aura des conséquences sur la fréquence de ses interventions auprès de *sa* majorité. Voir *infra*.

[752] Par le deuxième alinéa de l'article 18 de la Constitution.

l'état de l'Union prononcé par le Président des Etats-Unis, indiquer aux parlementaires les réformes qu'il souhaite voir adopter[753]. La pratique des déjeuners hebdomadaires de la majorité, réunissant autour du Président les membres influents de la majorité présidentielle[754] et lui permettant de valider la feuille de route de l'action législative et gouvernementale pour la semaine à venir, a été renforcée par des liens plus directs avec les parlementaires *anonymes*[755] et l'existence de conseillers parlementaires attachés au cabinet du Président de la République. L'hyper-président tente, comme ses prédécesseurs, de préserver de bonnes relations avec la majorité et de lui rappeler que c'est avant tout grâce à lui qu'elle existe. La gratitude à laquelle il les exhorte doit s'exprimer, notamment, au moment des votes.

Alors qu'elles étaient idéalement et originellement distinctes, les notions de majorité présidentielle et parlementaire sont aujourd'hui devenues des synonymes, elles impliquent un Président intervenant directement dans l'action législative, fixant aux parlementaires, avec l'onction populaire, le cadre de leur action, s'assurant du respect du vote des textes traduisant la volonté présidentielle.

Cette aperception de la fonction présidentielle n'est possible qu'avec l'accord des parlementaires qui doivent accepter que s'exerce sur eux la prééminence présidentielle.

b) La ratification parlementaire d'une volonté présentée comme supérieure

Dès 1962, le résultat des élections législatives est conditionné par l'élection présidentielle qui s'est déroulée précédemment. Cette dépendance s'est aggravée dès 1981, la dissolution prononcée par F. MITTERRAND dès son élection renforçant les obligations d'une majorité parlementaire élue pour réaliser le programme présidentiel. Elle est aujourd'hui totale, depuis le passage au quinquennat et la décision de faire procéder les élections législatives de l'élection présidentielle.

La majorité parlementaire tire son autorité et sa légitimité du seul Président de la République qui attend obéissance et gratitude. On retrouve ces références dans de nombreuses

[753] Nouvelle mouture du droit de message qui semble s'accompagner de la possibilité pour le Président de la République de faire parvenir directement une missive aux parlementaires. Pratique inédite inaugurée à l'été 2011, lorsque le Président SARKOZY écrivit à tous les parlementaires pour leur demander, à couvert, de soutenir son projet de révision constitutionnelle.

[754] Il s'agit notamment des présidents des groupes parlementaires de la majorité, y compris ceux des groupes centristes.

[755] Ainsi, le 7 mai 2008, le Président de la République inaugure ses *déjeuners de la majorité*, puisqu'il réunit, en préparation du vote, en juillet, de la révision constitutionnelle, les députés UMP à l'Elysée. Comme en 2006, l'objectif de ces réunions est de réaffirmer le besoin d'unité.

justifications de la discipline de vote. Ainsi, F. LABRETTE-MENAGER estime que dans l'exercice quotidien de son mandat, la majorité doit conserver à l'esprit le programme présidentiel : *« c'est le programme du Président qu'il faut tenir »*[756]. De même, M. FRANCINA affirme : *« nous sommes dans une formation majoritaire, élus pour mener la politique du Président et de son Gouvernement »*[757]. F. MARLIN, définissant la discipline de vote comme une fidélité, lie franchement discipline de vote et réalisation du programme présidentiel : *« dans la mesure où le texte est conforme à ces engagements*[758] *et qu'il répond à une véritable attente, la direction de vote s'impose d'elle-même »*[759]. Les références litaniques de J. F. COPE, président du groupe UMP de l'Assemblée, rappellent constamment ce lien organique entre le Président de la République et *sa* majorité : *« le Président de la République, c'est lui qui impulse, c'est lui qui est l'élu des Français et nous, la majorité, on est là pour, évidemment, l'aider et lui apporter notre contribution. Mais il ne faut pas mettre le monde à l'envers, vous savez, la vraie fonction de commandement c'est celle du Président de la République. Point »*[760]. Cette antienne constitue également un appel à l'unité fondée sur l'origine présidentielle des textes, que la majorité se doit de voter : *« le Président de la République demande à l'ensemble de la majorité d'être à ses cotés pour voter cette réforme pour laquelle nous avons fait campagne devant les Français »*[761].

Le même loyalisme se retrouve au Sénat, pourtant, présumé, plus hermétique aux consignes. Ainsi, P. GELARD estime que la discipline de vote se résume au respect des engagements pris devant les électeurs, au programme présidentiel[762]. J. P. MICHEL, sénateur socialiste, livre une version plus factuelle : *« les directives de vote UMP à l'Assemblée Nationale et au Sénat viennent plus de l'Elysée que du parti politique UMP »*[763]. Il est également présent au sein des formations centristes qui ont souhaité conserver leur identité propre et ne pas intégrer l'UMP, mais demeurent une composante de la majorité présidentielle. Ainsi, F. SAUVADET, à l'époque président du groupe Nouveau Centre de l'Assemblée[764], affirme que son groupe votera la réforme territoriale : *« c'est une volonté du Président de la République, il faut*

---

[756] Députée UMP. Réponse au questionnaire adressé aux parlementaires.

[757] Député UMP. Réponse au questionnaire adressé aux parlementaires.

[758] *« Fidèle à ses idées, à celles de son mouvement, mais aussi envers les engagements pris lors des campagnes électorales tant par le Président de la République que par les parlementaires ».*

[759] Député apparenté au groupe UMP. Réponse au questionnaire adressé aux parlementaires.

[760] Entretien de J. F. COPE donné au site internet borderline, www.borderline.fr.

[761] Entretien avec J. P. ELKABBACH, 18 avril 2008 sur Europe1. Le rappel de l'origine présidentielle de la réforme constitutionnelle a pour objectif de convaincre les derniers parlementaires UMP réticents et d'atteindre la majorité constitutionnelle de trois cinquièmes des suffrages exprimés.

[762] Entretien avec l'auteur.

[763] Réponse au questionnaire adressé aux parlementaires.

[764] Jusqu'à son entrée au Gouvernement en juin 2011.

assumer la réforme territoriale. Toute distance prise avec l'esprit de la réforme de la part de membres de la majorité présidentielle, est une faute, une faute lourde qui nous fragilise tous. Nous on a fait le choix d'être dans le parti de la majorité ...dans la majorité présidentielle pour porter l'idée de la réforme qui est nécessaire pour le pays, donc on l'assume et nous on assumera la réforme »[765]. Outre le lapsus qui traduit la difficulté de cerner la position d'un parti qui a refusé d'entrer dans l'UMP, mais qui a décidé de suivre la politique menée par le chef de l'Etat, cette affirmation livre une critique voilée des parlementaires UMP, dont certains menacent de ne pas voter le texte de l'exécutif.

Cette fidélité au programme présidentiel n'est pas une innovation de la treizième législature, elle est l'un des fondements de l'obéissance des parlementaires aux consignes, et plus encore de l'inconditionnalité. Ainsi comme le remarque A. COLLOVALD[766], le ciment qui a permis au groupe UNR de ne pas imploser malgré ses différences, dont la plus évidente demeurait la question algérienne, fut la fidélité sans faille au Général DE GAULLE. De même, les « cent dix propositions » du candidat F. MITTERRAND, proclamées par le chef de l'Etat *« charte de l'action législative »* ont effectivement constitué la référence de l'action parlementaire. Ainsi, U. BATTIST[767] estime que l'abolition de la peine de mort ne pouvait constituer un sujet de conscience entraînant la liberté de vote des parlementaires socialistes, parce que celle-ci faisait partie intégrante du programme présidentiel, il ne pouvait dès lors y avoir, sur le sujet, d'état d'âme. La reconstitution de carrière des généraux factieux, non inscrite dans le programme présidentiel a, en revanche, fait l'objet d'âpres discussions et ne fut adoptée que grâce à l'utilisation de l'article 49 alinéa 3, contraignant la majorité à réaliser le vœu présidentiel. [768]

Progressivement, parlementaires et Présidents de la République ont accepté l'identité entre majorité présidentielle et majorité parlementaire, le chef de l'Etat se présentant légitimement comme le leader de ces deux *ectoplasmes arithmétiques*, oubliant la conclusion de P. AVRIL qui imposait une distanciation nécessaire entre les deux notions afin de permettre au Président d'exercer sereinement ses missions supérieures.

---

[765] F. SAUVADET, interrogé, le 2 décembre 2009, par G. TABARD dans le *Talk Orange-Le Figaro.*

[766] A. COLLOVALD, Une politique de la fidélité. La construction du groupe UNR : 1958-1962, *op. cit.*, p. 66 et svtes.

[767] Député socialiste des septième et neuvième législatures.

[768] F. MITTERRAND poursuit, en cela, l'œuvre de rationalisation du présidentialisme mise sur pied par V. GISCARD D'ESTAING.

Aujourd'hui, ni le Président, qui fonde son autorité sur l'obéissance des parlementaires[769], ni les parlementaires qui procèdent de lui et se doivent, par conséquent, de réaliser son programme[770], ne sont prêts à accepter une telle distanciation. Les appels des parlementaires à l'intervention du Président, dès que celui-ci tente de retrouver son rôle de chef de la Nation au-dessus des partis, le démontrent. Ainsi, en juin 1970, le conseil national de l'UDR demande-t-il au Président de la République d'intervenir davantage, *« le Président de la République est alors mis en demeure, sinon de changer de Premier Ministre, du moins de sortir de sa réserve et de suivre de très près les affaires du Gouvernement afin de rassurer les militants, les électeurs »*[771].

Des interventions directes et plus ou moins visibles des Présidents de la République ont contenté cette attente parlementaire d'être dirigés par le véritable chef de la majorité.

B) L'appel présidentiel à l'unité, ultime recours

Le Président de la République a acquis la légitimité nécessaire pour intervenir dans le processus de discipline de vote, non uniquement en tant que garant de l'unité de sa majorité, mais essentiellement en qualité d'auteur des consignes. Un parallèle peut ici être établi avec les conclusions qu'il nous a été possible de tirer de l'étude du rôle du Gouvernement dans la discipline de vote : la formulation expresse des consignes est rare, la plupart des parlementaires de la majorité étant, par définition, acquis au texte gouvernemental. Le Président ne devient l'auteur explicite de consignes qu'en cas de réticences des parlementaires à voter le texte dont il est à l'origine. L'intervention présidentielle est dès lors doublement rare, d'une part parce qu'il trouve au Parlement une majorité disciplinée acquise à ses projets, d'autre part parce qu'il n'intervient que sur les textes qu'il estime être importants (2). Il est même possible de trouver une troisième source au caractère exceptionnel de l'intervention présidentielle, celle-ci apparaissant comme l'ultime recours ne s'adresse qu'aux élus les plus réticents, ceux que ni le groupe ni les ministres n'ont réussis à convaincre (1). Cette

[769] Comme le remarque E. BLANC : *« la force du Président de la République résulte aussi d'une solidarité au sein du groupe majoritaire »*. Entretien avec l'auteur.

[770] La prédiction faite par F. MITTERRAND à E. BALLADUR en avril 1995 : *« vous le verrez, la cohabitation s'imposera désormais de façon permanente (...) parce que tout Président de la République sera obligé de composer avec sa majorité. L'époque des majorités monolithiques et disciplinées est terminée. Moi-même, les derniers temps, j'étais fort loin de faire tout ce que je voulais avec le parti socialiste. L'Assemblée Nationale demandera sans cesse au président : qui t'as fait roi ? »*, ne s'étant pas, encore, réalisée. F. MITTERRAND, cité par E. BALLADUR, *Deux ans à Matignon*, *op. cit.*, p. 39.

[771] B. CHANTEBOUT, *Brève histoire politique et institutionnelle de la Cinquième République*, *op. cit.*, p. 77.

succession démontre l'existence d'une chaîne de la discipline de vote, dont chaque maillon, à son niveau, influe sur la décision parlementaire.

1) Les modes d'intervention présidentielle

Le Président de la République semble être toujours présent dans la chaîne de la discipline de vote qui se constitue entre l'Exécutif et sa majorité. Soit que les responsables invoquent son attachement au texte examiné (a), soit que, plus rarement, il intervienne personnellement, permettant l'émergence d'une critique de la théorie de l'autodiscipline, l'unité de vote étant le résultat de pressions successives, plus ou moins fortes (b).

a) L'appel à l'unité

L'origine présidentielle du texte suffit parfois à convaincre les moins réticents de suivre la volonté présidentielle. Ainsi, Ch. MARIN, députée UMP de la treizième législature, estime voter tous les textes qui figurent dans le programme présidentiel, mais conserver une liberté de vote sur les textes qui n'appartiennent pas à cette catégorie[772]. L'unité est souvent obtenue au prix d'un travail plus important de conviction mené, au nom du Président de la République par ses propres conseillers. Dans le cas où une telle intervention médiatisée ne suffit pas, le Président peut également intervenir directement auprès des parlementaires.

- *Le rôle des conseillers de l'Elysée*

Progressivement, et au fur et à mesure que son rôle de chef de majorité parlementaire s'est affirmé, l'équipe des collaborateurs du Président de la République s'est étoffée. Si elle comporte toujours un secrétaire général, fonction exercée par un proche du Président de la République[773], l'équipe présidentielle est également dotée de conseillers parlementaires chargés de gérer les relations du Président avec les élus des deux chambres. Cette cellule

[772] Elle cite, notamment, la réglementation visant à fusionner les professions d'avoués et d'avocats dont elle juge, après en avoir débattu avec des professionnels, l'idée mauvaise. Entretien avec l'auteur. L'absence de scrutin public lors de l'adoption de ce texte ne permet pas de vérifier la réalisation de cette position.

[773] J. L. BIANCO sous F. MITTERRAND, D. de VILLEPIN lors du premier mandat de J. CHIRAC, Cl. GUEANT, avant son entrée dans le Gouvernement FILLON III, au poste de ministre de l'Intérieur, puis X. MUSCA sous N. SARKOZY.

parlementaire du Président est composée, au début de la treizième législature, d'un conseiller parlementaire, également chargé de la politique d'outre-mer, d'un conseiller technique en charge des élections et des rapports avec le Sénat et d'un conseiller technique chargé des relations avec l'Assemblée Nationale[774].

Outre cette cellule parlementaire, le cabinet du Président comporte huit conseillers et vingt-cinq conseillers techniques[775]. Si une proportion non négligeable de ces équipes est consacrée à la gestion du *domaine réservé* (un peu plus d'un tiers des conseillers et conseillers techniques s'occupent de ces domaines[776]), plus de la moitié de chaque équipe s'occupe de questions qui relèvent de ce qu'il est possible de dénommer le *domaine législatif ordinaire*. Ainsi, l'enseignement supérieur et la recherche, les finances publiques, la réforme de l'Etat, et les questions économiques constituent le domaine d'intervention régulier de cinq des huit conseillers du président[777]. Il est ainsi possible de relever, à côté de la cellule parlementaire, l'existence d'une équipe de techniciens chargés de proposer et de suivre la législation adoptée[778].

Qu'ils soient *parlementaires* ou *techniques*, ces conseillers interviennent auprès des parlementaires afin de leur apporter des informations, mais également pour les convaincre de suivre le texte présenté. Ainsi, G. BOURDOULEIX, révèle : *« l'occasion du vote constitutionnel de juillet 2008, j'ai échangé au téléphone avec une conseillère de l'Elysée. La discussion a porté sur le fond et sur les conséquences du vote »*[779]. Cette intervention directe de l'Elysée portant sur le fond, mais surtout sur les conséquences d'un échec présidentiel au Congrès, a participé à emporter le vote du député. En effet, alors que lors du scrutin public du 8 juin 2008 portant sur la *petite loi*, G. BOURDOULEIX, comme douze des députés UMP, se

---

[774] Avant mars 2009, ce conseiller s'occupait également des relations avec les membres du Parlement européen, les deux missions sont aujourd'hui assumées par deux personnes différentes. Il est possible d'en conclure que les relations avec les députés deviennent, notamment du fait des implications nombreuses du chef de l'Etat sur différents sujets, plus difficiles en cours de mandat et nécessitent une attention constante.

En mars 2011, le cabinet présidentiel adopte une nouvelle physionomie, le conseiller politique demeure chargé des relations avec les parlementaires et l'outre mer. En revanche, le conseiller technique en charge des rapports avec le Sénat, s'occupe également du Parlement Européen, et le conseiller en charge de l'Assemblée Nationale perd le qualificatif *technique*, sans gagner celui de *politique* ; il est également chargé des réélections.

[775] Auxquels il convient d'ajouter les conseillers spéciaux.

Le rythme des nominations au poste de conseiller du Président de la République s'est accéléré au deuxième semestre 2010. Le cabinet comptant, en mars 2011 vingt-huit conseillers et onze conseillers techniques.

[776] Proportion qui a fortement diminuée par la suite, puisqu'en mars 2011, seul un cinquième du cabinet présidentiel est chargé des questions internationales.

[777] En mars 2011, cette proportion est différente, notamment du fait de la présidence française du G 20. En conséquence, les questions économiques sont confiées à cinq conseillers. Toutes les activités évoquées réunissent, non plus cinq, mais dix conseillers présidentiels.

[778] Ce fut le cas de P. OUART, conseiller en charge des affaires judiciaires, qui a notamment supervisé la réforme de la carte judiciaire de la procédure pénale, à tel point que certains l'ont qualifié de *« garde des sceaux bis »*, avant son départ en novembre 2009.

[779] Réponse au questionnaire adressé aux parlementaires.

prononce contre le texte, il rejoint, le 21 juillet 2008, lors du Congrès, les parlementaires soutenant le texte.

Les conseillers du Président de la République peuvent également être chargés d'une mission de représentation, leur présence auprès des parlementaires de la majorité, visant à leur rappeler l'intérêt présidentiel pour le sujet. Ainsi, le 1er avril 2010, lors de l'examen par l'Assemblée Nationale du *projet de loi relatif à l'ouverture des jeux d'argent en ligne*, A. FILIPPETTI[780] a attiré l'attention de ses collègues sur la présence incongrue d'O. MARLEIX, conseiller technique du Président de la République, chargé des relations avec l'Assemblée Nationale, auprès du président de séance : *« nous assistons aujourd'hui à un renforcement de l'emprise de l'exécutif et singulièrement du Président de la République sur cette Assemblée, puisque de manière tout à fait inédite, le conseiller parlementaire du Président de la République est intervenu dans cet hémicycle pour discuter avec vous, pour faire pression sur vous, Monsieur le président, sur la tenue et le cours des débats. Cette représentation est absolument insupportable ! C'est du jamais vu ! Que vient faire le conseiller parlementaire du Président de la République au plateau de la présidence de l'Assemblée Nationale ? C'est une immixtion de l'exécutif dans le législatif, c'est tout à fait inacceptable »*[781]. A sa suite, J. MALLOT[782] constate cette présence inédite et s'interroge sur l'importance d'un texte qui, bien que n'apparaissant pas comme un texte majeur, suscite une telle mobilisation de l'exécutif. En effet, il remarque, outre cette intervention du Président de la République, la frénésie causée par la présence et l'activité dans les couloirs et coursives, des cabinets des six ministres concernés par ce projet de loi. Il interroge donc le président de séance sur le sens de la démarche du conseiller parlementaire du Président : *« il avait quelque chose à vous dire, qui pourrait ressembler à une forme de consignes pour le déroulement de nos travaux, compte tenu de la nature ou de l'importance de ce texte*[783] *à ses yeux, et forcément aux yeux de celui qui le mandate, puisqu'étant collaborateur du Président de la République, il est l'incarnation, l'expression, momentanée certes, mais réelle, dudit Président de la République. Donc, monsieur le président, il me serait agréable que vous nous éclaircissiez sur ce point »*[784].

[780] Députée SRC.
[781] Cent vingt-huitième minute de la deuxième séance du 1er avril 2010.
[782] Député SRC.
[783] L'opposition met en avant la précipitation qui s'impose à la majorité, qui doit voter le texte au plus vite, afin que ladite libéralisation puisse s'appliquer à la prochaine coupe du monde de football, en juin 2010.
[784] Cent trente-deuxième minute de la deuxième séance du 1er avril 2010.

Le président de séance, M. LEROY[785], ne parvient pas à exaucer le souhait du député, il rappelle la présence habituelle des conseillers des ministres et n'évoque plus la présence de celui du Président la République : *« ça n'a strictement rien à voir avec nos travaux. Nos travaux se déroulent comme ils doivent se dérouler. Alors après, les cabinets ministériels sont représentés, ils le sont régulièrement, dans toutes les séances, dans tous les débats (...). Voilà, il n'y a absolument aucun - comment - aucune pression d'aucune sorte, sur personne, d'ailleurs on le voit, la séance se déroule et continue de se dérouler… »*[786].
L'incursion, inédite, a été validée par la majorité, engendrant un précédent qui traduit la soumission des parlementaires de la majorité, et avec eux du Parlement, aux volontés du Président de la République.

Si les conseillers ne parviennent pas à obtenir l'unité de vote le texte, le Président pourra intervenir, non plus par l'intermédiaire de ses collaborateurs, mais directement auprès des parlementaires.

- *L'intervention directe du Président de la République*

Cette implication personnelle du Président, rompant avec la théorie classique de la séparation des pouvoirs, se matérialise de différentes façons. Il peut d'abord s'agir d'un message adressé par le Président aux parlementaires et délivré par un tiers. Tel fut le cas en septembre 1996, alors que le Gouvernement d'A. JUPPE devait affronter une majorité indocile. M. PERICARD, président du groupe RPR de l'Assemblée Nationale est chargé de porter, lors des journées parlementaires, la parole présidentielle : « *j'ai eu J. CHIRAC tout à l'heure au téléphone. Il m'a dit, d'abord, de vous rappeler son affection. Il m'a dit aussi qu'on ne peut pas à la fois se réclamer de lui et dire qu'on ne soutient pas la politique du Gouvernement »*[787]. Ces appels présidentiels à l'unité, relayés par le président de groupe et le Premier Ministre[788], outre qu'ils attestent que le Président demeure malgré ses efforts, le vrai chef de la majorité, ont porté leurs fruits : davantage résignés que convaincus, les parlementaires, ont, le 2 octobre 1996 accordé leur confiance au Gouvernement. De manière

[785] Député UMP.
[786] Cent trente-troisième minute de la deuxième séance du 1er avril 2010.
[787] *Le Monde*, 29-30 septembre 1996.
[788] Il termine son discours devant les parlementaires RPR réunis au Havre par un appel à l'unité au nom du Président : *« les Français ne s'y tromperont pas. Ils nous ferons confiance s'ils voient, s'ils croient que nous nous faisons confiance les uns les autres, et que nous pratiquons ces vertus, rares en politiques, mais essentielles, que sont la cohésion, la persévérance et l'enthousiasme (...). J. CHIRAC a besoin d'un Gouvernement, et d'une majorité unis pour accomplir sa mission »*. *Le Monde*, 29-30 septembre 1996.

inédite, en juillet 2011, le Président de la République est intervenu plus directement auprès de tous les parlementaires, et non seulement ceux de la majorité, en leur écrivant une lettre faisant le bilan de l'action accomplie et appelant les élus à soutenir sa prochaine révision constitutionnelle[789]

Le Président de la République peut également opter pour une intervention ciblée, visant un parlementaire, ou un groupe de parlementaires, réticent. Cet appel personnel du Président le replace concrètement dans son rôle d'auteur des consignes de vote, il n'est plus simplement l'instigateur lointain, dont les volontés ont pu être altérées par les différentes phases de retraduction. Ainsi confronté aux réalités, le parlementaire hésitera à s'opposer ouvertement à la volonté présidentielle. Tel fut le cas de F. VANNSON, hostile au texte relatif à l'allégement des contraintes portant sur le travail dominical, il affirme l'avoir finalement soutenu à la demande du Président de la République : *« s'il [le Président de la République] sait que je suis un peu réticent sur tel ou tel texte qu'il considère comme étant important, comme celui relatif aux dérogations au repos dominical, il me fait savoir qu'il a besoin de moi. Il ne m'a jamais manqué et la fidélité a un sens pour moi »*[790].

Les réunions périodiques la majorité, ou de certains de ses membres, autour du Président peuvent également constituer un tel appel à l'unité[791]. Ainsi, J. L. REITZER[792] estime que les contraintes de la discipline de vote n'ont ni augmenté, ni diminué au cours de la treizième législature, *« si ce n'est le recadrage tenté par le Président de la République lors des invitations à l'Elysée par son appel à l'unité »*[793]. Cet appel présidentiel à l'unité, parce qu'il émane directement du chef de l'Etat, du plus haut personnage de la majorité, pèse davantage sur les parlementaires que celui exercé par des conseillers lambda ou par des ministres, parfois largement critiqués au sein de la majorité. En ce sens, il peut s'assimiler à une pression supplémentaire.

---

[789] « En France, dans les mois qui viennent, nous avons besoin aussi de nous rassembler sur ces questions essentielles, au-delà des intérêts partisans. La représentation nationale que vous incarnez jouera, j'en suis sûr, un rôle majeur pour assurer le sens de responsabilité commune face l'Histoire ». Lettre de N. SARKOZY, Président de la République, en date du 25 juillet 2011, adressée à tous les parlementaires.

[790] Réponse au questionnaire adressé aux parlementaires.

[791] Notion qui dépasse la stricte unité de vote et concerne, plus largement, la cohésion de la majorité. Ainsi, au lendemain des élections régionales de 2010 et pour faire face à certaines critiques venant des parlementaires UMP, le Président a décidé de convier les députés à une réunion spéciale à l'Elysée. Il a été question, au cours de cette rencontre, des réformes menées par le Président et notamment du maintien du *bouclier fiscal*, engagement de la campagne présidentielle, ouvertement critiqué par la majorité, y compris par J. F. COPE, président du groupe UMP de l'Assemblée Nationale.

Afin de convaincre les députés du bien fondé de cette réforme, le Président a mis en œuvre une procédure mêlant autorité et séduction : « *les Français ont besoin de stabilité, de repères et de solidité. Nous sommes dans une période où il ne faut ni autisme, ni sur-réaction (...). Soyez tenaces, soyez combatifs. Je ne cède rien* », *Libération*, 31 mars 2010.

[792] Député UMP.

[793] Réponse au questionnaire adressé aux parlementaires.

b) Une source supplémentaire de pression

Placé au sommet de la pyramide de conviction mise en place sous l'égide de l'Exécutif, le Président de la République participe à pousser les parlementaires à adopter un texte auquel ils n'adhèrent pas. Il s'agit du dernier maillon de la chaîne de *pressions douces* qui s'exercent sur le parlementaire, d'autres évoquent une action moins avouable, proche de la coercition.

- *La pression présidentielle*

S'ajoutant aux différentes interventions menées par les parlementaires et les ministres, l'action menée par le Président de la République et ses conseillers participe à aggraver la pression qui, proche du harcèlement, s'exerce sur les parlementaires et vise à obtenir un vote conforme aux volontés présidentielles. L'origine présidentielle de ces interventions, leur offre un poids considérable et constitue, en elle-même, un élément déterminant du processus qui nous a permis de qualifier l'addition des interventions de *pressions douces* de l'Exécutif en direction du parlementaire réticent.

Il est, en outre, possible de noter que les actions présidentielles s'adressent non seulement aux parlementaires, mais également, du fait de la fusion entre le Gouvernement et la majorité, aux ministres. D. GARRIGUE évoque, à ce sujet, l'existence d'un *« phénomène de compression »*[794], qui conduit le Gouvernement à répercuter sur les parlementaires les pressions dont il est lui-même l'objet. L'intervention du Gouvernement auprès des parlementaires et l'intensité de celle-ci sont donc dictées par la « *feuille de route* » adressée par le Président[795].

S'ils ne sont pas les seuls destinataires de ces sollicitations, les parlementaires se distinguent des ministres par le fait qu'ils ne peuvent répercuter les pressions ainsi reçues sur une autre

[794] Entretien avec l'auteur.

[795] Les directives adressées par le Président V. GISCARD D'ESTAING aux ministres constituaient davantage que des feuilles de route, il s'agissait, comme le remarque M. BERNARD, de *« calendrier semestriels d'action gouvernementale »*, élaboré par Y. CANNAC, secrétaire général de l'Elysée et le cabinet présidentiel.

A tel point que, lorsqu'il présente, en juin 1974, aux députés sa déclaration de politique générale, le Premier Ministre se livre uniquement, selon les termes d'Y. CANNAC, à un « *résumé* » des directives qui lui ont été adressées. M. BERNARD, *Le projet giscardien face aux contraintes du pouvoir*, in S. BERSTEIN et J. F. SIRINELLI, *Les années GISCARD, les réformes de la société, 1974-1981*, Paris, Armand Colin, 2007, p. 20.

Aujourd'hui le phénomène de compression existe toujours, outre les lettres de mission adressées par le Président aux ministres et fixant les cadres de la réglementation souhaitée, le Président réuni, chaque mois, autour de lui, les membres de *son* Gouvernement afin de leur exposer ses orientations.

autorité ; elles s'additionnent et constituent, *in fine*, de véritables pressions capables d'emporter un vote. Si malgré ces pressions, les parlementaires refusent toujours de suivre la voie tracée par l'exécutif, le chef de la majorité dispose d'armes moins avouables.

- *La contrainte présidentielle*

Si de nombreux parlementaires affirment n'avoir jamais eu *« un pistolet sur la tempe »*[796] pour voter, et si les responsables relativisent l'existence de menaces : *« on ne l'a pas menacé d'aller tailler des pierres en Guyane »*[797], les collaborateurs ou membres des groupes n'appartenant pas à la majorité n'hésitent pas à affirmer l'existence de marchandages présidentiels. Ainsi, O. FAURE, secrétaire général du groupe SRC, estime, s'agissant de la révision constitutionnelle de juillet 2008, que le Président a convaincu les députés radicaux, longtemps opposés au texte, en leur proposant des contreparties financières pour leur circonscription. L'arme financière utilisée par les ministres pour convaincre les parlementaires réticents, habituellement ceux de la majorité, semble également être utilisée par les services présidentiels pour s'assurer de la réunion d'une majorité qualifiée, dépassant largement sa propre assise parlementaire[798].

La contrainte présidentielle peut également se manifester sous la forme d'intimidations. Rares sont les parlementaires qui évoquent ouvertement l'existence de menaces, les élus prenant garde de ne pas identifier les auteurs de telles démarches. Il est toutefois possible de penser que le Président peut être à l'origine de telles manœuvres, notamment parce que son statut de chef de majorité, lui offre un ascendant sur le parti et sur la majorité qui en est issue. Ainsi, le 20 février 2010, *l'Express* a révélé l'existence d'une *liste noire* de quarante députés, jugés « *insuffisamment fidèles au Président* » dont l'investiture pour les législatives de 2012 ne serait pas renouvelée. L. VIGOGNE estime que *« l'objectif est clair : constituer, pour un éventuel second quinquennat, une avant-garde sarkozyste capable de mener la bataille sur des textes emblématiques à l'Assemblée Nationale »*[799]. Ces *présélections* visent à assurer au Président une majorité fidèle et apte à défendre ses engagements, l'éloignement annoncé des élus ayant résisté aux volontés présidentielles sonnant comme un avertissement adressé à tous

[796] M. FRANCINA, réponse au questionnaire adressé aux parlementaires.
[797] H. CUQ. Entretien avec l'auteur.
[798] Ch. JAIGU constate d'ailleurs que depuis le début du quinquennat de N. SARKOZY, le Président décide lui-même de l'attribution et non plus les ministres. *Le Figaro*, 13 janvier 2010.
[799] L. VIGOGNE, *La liste noire des députés UMP*, *L'Express*, 20 février 2010.

les parlementaires. Il est d'ailleurs permis de penser que le seul objectif de cette *fuite* était de s'assurer, à moindre frais, de l'unité, aucun nom n'ayant été ouvertement mentionné.

L'intervention présidentielle, quelle qu'elle soit, doit, pour conserver son efficacité, être utilisée avec parcimonie, elle doit être limitée à certaines décisions que le Président considère comme importantes, voire essentielles.

2) Une intervention exceptionnelle mais croissante

Le caractère exceptionnel de l'intervention présidentielle était lié à la tradition gaulliste qui a forgé la Cinquième République et présuppose un Président placé au-dessus des partis et de leur traduction parlementaire. Devenu progressivement chef de la majorité parlementaire, le Président a multiplié les cas d'intervention. Le premier d'entre eux parait aujourd'hui traditionnel, chaque Président ayant tenté d'imprimer dans le marbre constitutionnel la marque de son passage (a). S'y ajoute un agrégat sans forme prédéfinie, si ce n'est que chaque intervention correspond à la réalisation d'un engagement présidentiel (b)

a) La révision constitutionnelle

L'intérêt du Président pour la révision constitutionnelle se traduit par sa progressive mais inéluctable intervention dans les votes parlementaires, qui cèdent à l'appel présidentiel malgré les réticences qu'ils ont pu manifester.

Ainsi, en 2004, les parlementaires sont amenés à adopter la Charte de l'Environnement. Le Président J. CHIRAC s'est personnellement engagé en ce domaine. Ainsi, le 3 mai 2001, à Orléans, il affirme : « *une nouvelle et grande ambition s'impose à tous, en tous les cas à nous : faire de la France le creuset de cette nouvelle éthique et d'une autre façon de vivre le XXIe siècle. Inscrire une écologie humaniste au cœur de notre pacte républicain (...) l'écologie, le droit à un environnement protégé et préservé doivent être considérés à l'égal des libertés publiques. Il revient à l'Etat d'en affirmer le principe et d'en assurer la garantie. Et je souhaite que cet engagement public et solennel soit inscrit par le Parlement dans une Charte de l'Environnement adossée à la Constitution et qui consacrerait les principes fondamentaux, cinq principes fondamentaux afin qu'ils soient admis au nombre des principes*

fondamentaux reconnus par les lois de la République, et à ce titre bien entendu s'imposant à toutes les juridictions y compris le Conseil constitutionnel comme ce fut le cas pour le préambule de la Constitution ou la Déclaration des droits de l'Homme » [800]. La Charte est ensuite devenue un engagement express de la campagne présidentielle de 2002 qui se manifestera par la participation des cabinets ministériels et présidentiels[801] à la réécriture du rapport de la *commission COPPENS*. Les moyens mis en œuvre par l'Exécutif et les responsables du groupe, au nom du Président, finiront par rallier les plus indécis. La chronologie des différentes interventions nous permet de démontrer, par leur multiplication, l'existence de pressions s'exerçant sur les parlementaires. Le 5 mai, la réunion du groupe UMP de l'Assemblée Nationale est consacrée à l'examen de la Charte de l'Environnement. Exceptionnellement, celle-ci dure quatre heures, afin que les émissaires présidentiels[802] réussissent à convaincre les parlementaires du bien fondé du texte. Les différents arguments présentés par ces responsables semblent avoir convaincu les réticents[803], N. KOSCIUSKO MORIZET, rapporteur du projet de loi, estime qu'à l'issue de la réunion, s'est dégagé un *« consensus au sein du groupe »*[804].

Le 12 mai, c'est au tour de la commission des Lois d'examiner le texte. Cette fois encore, il faut quatre heures pour convaincre les députés présents et notamment pousser M. PIRON à abandonner deux amendements, cosignés par plus de quatre-vingts députés, visant à limiter la force incantatoire du texte. Conscient de la division de sa majorité, le Président intervient le soir même devant les députés réunis pour célébrer le départ de J. BARROT pour la *Commission Européenne*. Il en appelle à l'unité : *« le rôle des parlementaires de la majorité est à la fois de soutenir le Gouvernement avec loyauté et de l'alerter avec franchise »*[805]. Le 2 mai, il avait profité d'un discours prononcé lors de la cérémonie d'ouverture du *congrès fondateur de l'Organisation mondiale des cités et gouvernements locaux unis* pour rappeler son attachement au texte, en développant une dernière fois les arguments susceptibles

---

[800] Discours d'Orléans.

[801] Assisté par deux comités et enrichi des résultats de la consultation publique organisée sur le territoire de la République.

[802] D. PERBEN, ministre de la Justice, S. LEPELTIER, ministre de l'Ecologie, P. CLEMENT, président de la commission des Lois et N. KOSCIUSKO MORIZET, rapporteur du projet de loi.

[803] Malgré l'implication présidentielle sur le sujet, depuis le discours d'Orléans, le 3 mai 2001 jusqu'à l'engagement express durant la campagne présidentielle de 2002 et la réécriture des textes issus des deux comités par les cabinets gouvernementaux et présidentiels, l'examen du projet de loi constitutionnelle a déjà été différé à trois reprises.

[804] *Le Monde*, 7 mai 2004.

[805] *Le Monde*, 14 mai 2004. En aparté, il aurait affirmé à un opposant au texte que sa position relevait de la *connerie*, N. DUPONT-AIGNAN et P. LABAUNE, députés UMP ayant voté contre le texte lors du Congrès utiliseront cet événement en affirmant *« nous sommes des connards »*, démontrant ainsi qu'ils assument leurs positions et leurs votes.

d'emporter la conviction d'élus hésitants[806] et exhorter sa majorité à l'unité, affirmant avoir conscience et comprendre les « *interrogations qu'un tel pas en avant peut soulever »*[807]. Ces interventions officielles ont permis de diminuer la division ; trois cents cinq députés UMP ont soutenu le projet de loi, trente-quatre ont choisi de modérer leur opposition en s'abstenant. *In* fine, seuls quatre députés se sont ouvertement opposés au texte.

Afin d'éviter une nouvelle désunion manifeste, le Gouvernement a œuvré auprès des sénateurs afin que ceux-ci adoptent un texte identique à celui de l'Assemblée Nationale[808]. La *petite loi* adoptée, ministres, conseillers et parlementaires ont tenté, afin d'obtenir la majorité des trois cinquièmes des parlementaires nécessaire à l'adoption de la révision, de se rallier les parlementaires réticents. Les moyens mis en œuvre se sont parfois apparentés à des pressions ou des marchandages. Ainsi, le 1er mars 2005, à la veille du Congrès, A. MADELIN révèle : *« le Gouvernement a exercé une pression considérable et beaucoup de députés ont bien voulu se laisser convaincre, parfois par des arguments fallacieux »*[809].

L'attachement présidentiel à cette révision constitutionnelle a provoqué son intervention directe auprès des parlementaires, a entraîné l'entreprise de conviction diversifiée, multipliant les moyens officiels et officieux pour convaincre les élus de suivre la parole présidentielle[810].

La récente révision constitutionnelle a été l'objet d'une attention plus pressante, puisque le groupe UMP de l'Assemblée ne compte que trois cents quinze membres ; et que le groupe sénatorial de la majorité présidentielle ne comprend que cent cinquante-et-un membres,

---

[806] « *Pour aider l'Etat et les pouvoirs publics à prendre pleinement en compte la dimension écologique, j'ai voulu que la France se dote d'une Charte de l'Environnement inscrite au cœur de notre Constitution. Ainsi, le droit à un environnement de qualité sera protégé au même titre que les droits de l'homme et du citoyen énoncés par la Déclaration de 1789 et que les droits économiques et sociaux consacrés par le Préambule de la Constitution de 1946.*
Préparée au cours d'un grand débat public national, la Charte, dont le Parlement est saisi, rappelle la place de l'Homme dans son environnement naturel, sans lequel il ne saurait vivre, et les conséquences néfastes d'une pression excessive sur les ressources naturelles.
Elle affirme le droit de chacun à vivre dans un environnement équilibré et qui ne nuise pas à sa santé. Elle appelle chacun, et d'abord l'Etat, à une attitude de responsabilité, qui passe par des démarches d'éducation, d'information, de prévention, de précaution et de réparation, dans le souci des générations futures. Ce texte suscite de grands espoirs. J'ai conscience aussi des interrogations qu'un tel pas en avant peut soulever et je les comprends. Mais j'estime que l'adoption de cette charte sera pour la France un grand progrès.
C'est un texte de liberté, de responsabilité et de confiance. Un texte qui stimulera la recherche scientifique et l'innovation technologique pour inscrire la croissance économique dans le cadre d'un développement durable. Un texte de civilisation qui place l'homme au cœur de la préoccupation écologique. Un texte de référence qui inspirera les politiques nationale, européenne et internationale de la France pour les décennies à venir ».

[807] Discours du 2 mai 2004.

[808] R. BADINTER regrettera à ce propos que le Sénat se soit transformé en chambre d'enregistrement et P. ROGER constatera que *« le vote au Sénat paraît plus relever d'un mouvement de discipline que d'un élan de passion »*, *Le Monde*, 26 juin 2004.

[809] *Le Monde*, 1er mars 2005.

[810] Et de constitutionnaliser des principes contingents, puisque leur définition et leur mise en application seront tributaires des avancées scientifiques.

apparentés compris[811]. Atteindre la majorité des trois cinquièmes s'est alors révélé plus problématique et a entraîné une entreprise de conviction plus importante, comme en attestent les différents témoignages recueillis auprès des parlementaires. Le cabinet présidentiel a été fortement impliqué dans le succès de ce projet, contactant les parlementaires réticents afin d'obtenir leur soutien. Le témoignage, évoqué plus haut, de G. BOURDOULEIX est révélateur, puisqu'il relate qu'une conseillère de l'Elysée l'a appelé personnellement au téléphone et a essayé de le convaincre sur le fond mais également en lui faisant prendre conscience des conséquences qu'un vote négatif pourraient entraîner. Cette entreprise de conviction a partiellement porté ses fruits puisque ce député s'est finalement rangé à la nécessité d'émettre un vote favorable[812]. Le jugement qu'il porte, aujourd'hui encore, sur le texte qu'il a pourtant adopté, démontre son absence totale d'adhésion : *« la réforme, qui présente quelques aspects positifs, est un trompe-l'œil. Notre régime est ainsi une hypocrisie totale. La présidentialisation est plus forte que jamais à la fois au détriment du Gouvernement et du Parlement. Personnellement, je regrette beaucoup l'occasion gâchée de la réforme de 2008 »*[813]. H. CUQ a également été approché par les collaborateurs et les différents responsables ; toutefois, ce parlementaire aguerri estime que, du fait de son tempérament, les pressions ont été modérées. Il révèle que sur d'autres parlementaires, sans doute plus dépendants du parti et de l'exécutif, les pressions ont été beaucoup plus fortes, à la hauteur de l'enjeu et du possible désaveu du Président ; à tel point que selon lui, *« ceux qui ont résisté ont été courageux »*[814].

Les parlementaires centristes, apportant les voix nécessaires à la révision constitutionnelle, ont également été soumis à une telle entreprise de conviction. Selon F. VERCAMER, il s'agit, avant tout, d'une responsabilisation, d'une pression dont les députés centristes sont les principaux auteurs. D'une pression correspondant à l'autodiscipline : le groupe Nouveau Centre de l'Assemblée refusant d'endosser seul la responsabilité de l'échec du texte[815]. Le même schéma s'est reproduit auprès du groupe Union Centriste du Sénat, ainsi J. J. JEGOU,

---

[811] L'effectif maximal du Parlement étant de neuf cent vingt-cinq membres, la majorité des trois cinquièmes nécessaire à la révision de la Constitution correspond à cinq cent cinquante-cinq voix, les deux groupes UMP associés n'en totalisent que quatre cent soixante-six. Il fallait dès lors rallier quatre-vingt-neuf parlementaires supplémentaires ou obtenir leur absence ou abstention, l'article 89 de la Constitution établissant la majorité qualifiée à trois-cinquième des suffrages exprimés.

[812] Selon lui, son vote a été la conséquence de la radicalisation de l'opposition, la consigne des socialistes étant de ne pas voter la révision.

[813] Réponse au questionnaire adressé aux parlementaires. G. BOURDOULEIX militait pour l'instauration d'un régime présidentiel, plus équilibré, selon lui, que le régime actuel offrant trop de pouvoirs au Président.

[814] Entretien avec l'auteur.

[815] *« Il est hors de question que le groupe fasse capoter le texte »* et soit ainsi tenu responsable de l'échec du Gouvernement. Entretien avec l'auteur.

tout comme H. CUQ, évoque l'existence de mesures coercitives : *« il existe des pressions plus ou moins transparentes, la dernière en date étant le vote sur la modification de la Constitution au printemps dernier : plusieurs de mes collègues ont été clairement menacés au cas où ils voteraient contre le texte. Ces menaces ont porté leurs fruits puisque ce texte a été adopté à deux voix de majorité alors que le groupe Union Centriste est composé de vingt-neuf membres »*[816].

Les parlementaires *flottants*, qui sont moins soumis que d'autres à une discipline de vote, ont également fait l'objet d'une attention particulière, ce fut le cas des députés radicaux. S. PINEL, députée radicale, estime, pourtant, qu'il n'y a pas eu harcèlement ou marchandage, mais efforts du Gouvernement, qui notamment, a accepté la reconnaissance d'un statut des groupes minoritaires, entre le groupe d'opposition et celui de la majorité. Le vote des députés radicaux est dû, selon elle, à l'amélioration du texte et non à des marchandages.

Relevant du domaine réservé, les questions constitutionnelles intéressent naturellement le Président de la République, qui dans les faits, en est souvent l'instigateur. Afin d'obtenir la concrétisation d'un projet pour lequel il s'est engagé et qui lui assurera une certaine *postérité constitutionnelle*, le Président est amené à multiplier les interventions. Seul G. POMPIDOU aura échoué, préférant renoncer au Congrès devant la difficulté de réunir la majorité des trois cinquièmes[817] ; signe, peut-être, d'un manque d'ascendant du Président sur les parlementaires. Depuis, tous les Présidents ont fait assaut de pédagogie et utilisé, parfois devant le risque d'un échec, menaces et contraintes. Progressivement, ils ont accru leur domaine privilégié d'intervention, transmettant aux parlementaires les consignes de vote permettant l'adoption de sujets sur lesquels ils se sont particulièrement engagés.

b) Les engagements présidentiels

Ces engagements peuvent soit relever du programme présidentiel, soit relever de la seule initiative présidentielle[818]. Ainsi pris au dépourvu, les parlementaires ne s'en soumettent

[816] Réponse au questionnaire adressé aux parlementaires. Les menaces ainsi évoquées n'émanent pas uniquement du Président de la République, mais proviennent également du groupe parlementaire et du Gouvernement.

[817] Si en 2000 le Président de la République et le Premier Ministre ont renoncé à convoquer le Congrès, la conjoncture de cohabitation explique largement ce revirement, qui ne peut qu'être partiellement analysé comme un échec.

[818] Ainsi, lors de sa conférence de presse du 4 avril 1984, le Président F. MITTERRAND affirme : *« les deux ans qui viennent doivent permettre au Gouvernement de la République, de mettre en œuvre ce que le chef de l'Etat a ou aura décidé »*. L'utilisation du futur démontre que l'action législative est déterminée par les engagements électoraux autant que la vision présidentielle de l'intérêt national.

pas moins à la discipline de vote. Le cas de la reconstitution de carrière des généraux factieux, décidée en 1982 par F. MITTERRAND, sans consultation de sa majorité, est l'un des cas célèbres *d'engagement présidentiel* contraignant la majorité à adopter un texte auquel elle n'a pas formellement adhéré. Ce texte nous offre un exemple de l'éventail de mesures dont dispose le Président de la République. Deux parlementaires, M. ESCUTIA et G. BAPT, sont associés à la rédaction du projet de loi de R. COURRIERE, secrétaire d'Etat aux Rapatriés. Toutefois, ils n'ont pas informé le groupe parlementaire des décisions adoptées dans ce cadre. Dès sa rédaction terminée, le projet est inscrit à l'ordre du jour du Conseil des ministres du 29 septembre 1982. Ces derniers, sans avoir eu le temps d'en prendre connaissance, l'inscrivent en urgence à l'ordre du jour de l'Assemblée Nationale. Le 5 octobre, les députés auditionnent le ministre et montrent une certaine hostilité à l'égard du projet présidentiel, comme le remarque P. JOXE : *« 99,9 % de ce projet ne posent aucun problème, reste le 0,1 % »*[819]. Les socialistes sont, en effet, majoritairement opposés à la *révision de carrière* qui conduira à inclure, dans le calcul de la retraite des généraux factieux, les périodes durant lesquelles ils étaient considérés, du fait de leur participation aux putschs contre l'Etat français, comme ayant rompu leur contrat. Soutenu par le bureau exécutif du parti réuni le 20 octobre, les parlementaires ont décidé de s'opposer au texte. F. MITTERRAND dépêche alors son attachée parlementaire[820] auprès du groupe et la charge d'un message à transmettre à P. JOXE, lui indiquant que le Président est attaché au texte originel, incluant les généraux factieux, et lui demandant de contacter le secrétaire général[821] de l'Elysée afin de prendre connaissance des consignes. Furieux, le président de groupe tente d'affirmer l'autonomie du groupe face au Président de la République et aux conseillers présidentiels : *« je n'ai pas besoin qu'une attachée parlementaire m'apprenne ce que pense le Président de cette affaire. J'ai pris mon petit déjeuner avec lui ce matin. Et, de plus, je ne téléphonerai pas à M. BIANCO, qui n'est même pas membre du parti, bien que secrétaire général de l'Elysée, pour lui demander ce que les députés doivent penser d'un texte législatif qui leur est soumis »*[822].
Les députés socialistes, s'alliant aux communistes et aux gaullistes vont, le 21 octobre, voter, contre la consigne présidentielle, mais avec le soutien du président de groupe, un amendement qui exclut les généraux factieux de la révision de carrière.

[819] *Le Nouvel Observateur*, 30 octobre 1982.
[820] P. DAYANT.
[821] J. L. BIANCO.
[822] *Le Nouvel Observateur*, 30 octobre 1982.

Après cet échec, le cabinet présidentiel est sollicité. Afin d'éviter un désaveu devant le Sénat, une nouvelle entreprise de conviction et de séduction est menée par M. CHARASSE, conseiller du Président. Sa démarche aboutit puisque le Sénat n'adopte pas l'amendement excluant les généraux factieux. Même les sénateurs socialistes qui s'étaient prononcés en faveur de l'amendement lors de la réunion du *Bureau Exécutif* du parti, n'ont pas poursuivi leur opposition. L'urgence ayant été déclarée, le Gouvernement va réunir la commission mixte paritaire et devant l'hostilité des députés, devra se résoudre à les contraindre à accepter la volonté présidentielle, en recourant l'article 49 alinéa 3.

Association, conviction, séduction et autorité ont été successivement utilisées par le Président pour amener les parlementaires à se soumettre à ses volontés[823]. La *loi dite SAVARY*, tentant de réformer l'enseignement libre est également un exemple de l'immanence des décisions présidentielles adoptées, malgré sa réticence, par la majorité.

Les engagements personnels du Président J. CHIRAC ont également poussé la majorité, parfois peu docile, à suivre une décision qu'elle ne partageait pas. Ce fut notamment le cas au sujet de la *loi sur la laïcité à l'école*, J. CHIRAC ayant estimé fin janvier 2004 : « *ne rien faire serait irresponsable, ce serait une faute* ». Les termes utilisés assimilent à une faute le vote contre la loi ou l'abstention, ils visent une responsabilisation et l'expression d'un soutien massif au Président de la République, qui est à l'origine de la version finale. C'est en effet la synthèse présidentielle limitant l'interdiction aux seuls signes religieux manifestant ostensiblement l'appartenance religieuse, sans y inclure, comme certains l'auraient souhaité, les signes politiques, qui a été soumise au Parlement. Le besoin d'un soutien massif s'explique, paradoxalement, par le fait que les groupes UMP ont reconnu, en vertu du caractère particulier du texte, qui en fait un sujet de conscience, la liberté de vote à leurs membres. L'absence de discipline, affirmée par les responsables du groupe, implique une œuvre de conviction plus poussée qu'à l'habitude, l'enjeu étant d'afficher l'unité du groupe, même quand celui-ci dispose de la liberté de vote. Seuls quelques parlementaires ont bravé la parole présidentielle, douze députés ayant voté contre le 12 avril 2004 et dix-sept s'étant abstenus[824].

[823] En l'espèce, suite à la manifestation d'une certaine hostilité à la volonté présidentielle, le président de groupe, qui apparaît comme le relais habituel de la parole présidentielle, n'est plus associé à l'œuvre de conviction, le Président lui préférant des conseillers proches, qu'il sait fidèles et acquis à son projet.

[824] Les résultats du scrutin sénatorial démontrent une union identique derrière le Président : cent cinquante-quatre des cent soixante-trois sénateurs du groupe UMP ont voté pour le texte, deux ont choisi de voter contre, cinq se sont abstenus et deux n'ont pas participé au vote.

L'époque contemporaine, du fait de la conjugaison de deux facteurs : d'une part l'impossibilité[825] d'utiliser l'article 49 alinéa 3 afin de contraindre une majorité hostile, d'autre part la présidence hyperactive, qui fait du Président le principal acteur de la conduite de la politique de la Nation, connaît une inflation des cas dans lesquels le Président se doit d'intervenir directement afin de voir sa parole respectée. Présenté comme le chef de la majorité, devenu l'instigateur officiel des projets de loi, il en est le défenseur naturel, qui se doit de garantir la cohésion de sa majorité et plus encore d'éviter un désaveu de sa politique et, à travers elle, de son statut de chef de majorité.

Les textes qui, au cours de la treizième législature ont été l'objet d'un tel engagement présidentiel, sont nombreux[826], le texte relatif à la protection des droits d'auteurs à l'ère du numérique, semble le plus emblématique. Il s'agit d'un sujet suivi avec attention par le chef de l'Etat, instigateur, alors qu'il était ministre de l'Intérieur, de *la loi relative au droit d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information* promulguée le 1er août 2006, que la loi *HADOPI* complète. Cette nouvelle législation figurait d'ailleurs expressément au cœur de la lettre de mission adressée par le Président à sa ministre de Culture, Ch. ALBANEL, le 1er août 2007 *: « deux secteurs traversent actuellement une crise particulièrement grave. Ils devront mobiliser particulièrement votre ministère. Nous souhaitons conduire dans les plus brefs délais un plan de sauvetage de l'industrie musicale et, plus largement, de protection et de promotion des industries culturelles couvertes par les droits d'auteur et droits voisins. Ce plan devra être mené avec la ministre de l'Economie, des Finances et de l'Emploi, et s'appuyer sur trois volets : la montée en puissance d'une offre numérique diversifiée, bon marché et simple d'utilisation ; la prévention et la répression de la piraterie numérique ; l'aide à l'adaptation des structures et des modèles économiques des industries concernées. A cette fin, vous favoriserez la mise à disposition du public d'offres commerciales attractives de musique, de films et de toutes les formes de création enregistrée sur les nouveaux réseaux fixes et mobiles. La chronologie des médias doit poursuivre son adaptation. Vous inciterez les titulaires de catalogues à numériser leurs œuvres et à les distribuer sur tous les supports. Vous ferez de l'interopérabilité une priorité majeure. Parallèlement, vous rechercherez les voies et moyens pour conclure un accord interprofessionnel permettant de dissuader efficacement et de réprimer la contrefaçon de*

[825] Conventionnelle ou constitutionnelle.

[826] Loi relative aux organismes génétiquement modifiés, loi sur la récidive, réforme de la procédure pénale, réforme de l'hôpital public, chantier des retraites, assouplissement des contraintes liées au trente cinq heures ou au repos dominical, la taxe carbone, l'arrêt de la publicité, après vingt heures, sur les chaines du groupe France Télévision …

masse. Les solutions techniques existent, elles doivent être expérimentées et mises en œuvre. Vous nous proposerez les mesures d'accompagnement utiles à la sauvegarde et à la transition des industries culturelles vers de nouveaux modèles de développement et de croissance. A partir d'un bilan de la loi DADVSI, vous préparerez enfin les prochaines échéances législatives et communautaires. Notre pays doit être en position pionnière en Europe pour la défense des droits, la diffusion de contenus numériques, la promotion de l'interopérabilité et la responsabilité des acteurs de l'internet ». La lettre de mission fixe les orientations essentielles de la loi, la ministre n'a plus qu'à formaliser les trois volets que sont la diversification de l'œuvre numérique, la prévention et la répression de la piraterie numérique, notamment par la mise en œuvre d'une « *riposte graduée* » et l'aide au développement des plateformes légales de téléchargement. Le texte examiné par les chambres lors de la session 2008-2009, reprend point par point ces trois principes. Toutefois, l'attachement présidentiel n'a pas suffi à entraîner l'adhésion massive des parlementaires hésitants, voire réticents. Faute d'avoir été suffisamment associés à l'amélioration d'un texte présenté comme technique, les parlementaires ont préféré ne pas aller voter et laissé les experts du sujet adopter le texte. Cet absentéisme va, momentanément, transformer la majorité en minorité et entraîner le rejet du texte. En application de la théorie de la compression évoquée par D. GARRIGUE, les rappels à l'ordre du Président en direction des responsables de la majorité, en premier lieu le ministre chargé des Relations avec le Parlement, puis la ministre de la Culture et le président du groupe, accusé de n'avoir pas su tenir ses troupes, se sont répercutés sur les parlementaires, sommés de serrer les rangs et de laver l'affront qu'ils avaient fait subir à leur chef, lui apportant en sacrifice la première séance réservée à l'examen des propositions de la majorité. Certains parlementaires de la majorité, interrogés sur l'existence d'un vote davantage subi que choisi, citent le cas de la loi *création et internet*, c'est le cas de F. CALVET ou de D. MESLOT : « *le texte HADOPI, j'étais contre mais j'ai voté pour* »[827]. La parole présidentielle a transformé une indication de vote en une consigne impérative, forçant les parlementaires à voter un texte que, sans elle, ils n'auraient pas adopté. Le 12 mai 2009, lors de la nouvelle lecture du projet, six députés UMP ont maintenu leur opposition au texte[828], dix-sept autres se sont abstenus, démontrant que le rejet du texte, le 29 avril 2009, n'était pas uniquement dû à

[827] Ce député explique son vote, non par l'existence d'un recadrage présidentiel mais par une auto responsabilisation : *« j'ai voté pour, pour ne pas offrir une victoire politique à nos adversaires de PS »*. Réponse au questionnaire adressé aux parlementaires.

[828] F. GOULARD, D. JACQUAT, F. MARLIN, L. TARDY, Ch. VANNESTE, M. ZUMKELLER.

un jeu de passe-passe des députés socialistes cachés derrière les rideaux[829], mais bien d'un malaise de la majorité sur un texte peu discuté, mais dont la destinée, du fait de l'attachement présidentiel, était d'être adopté.

Le refus exprimé, même tacitement, par la majorité, de soutenir la politique présidentielle a entraîné la formulation d'une consigne impérative, que peu ont osé transgresser. Le Président, en formulant une telle consigne, ou en se prêtant aux entreprises de conviction, devient un auteur de la discipline de vote, l'ultime garant de l'unité lorsque les interventions antérieures n'ont pu garantir le succès du texte. Si, comme l'affirment les parlementaires, la dissidence est habituellement acceptée par le groupe et le pouvoir exécutif, cette tolérance cède le pas à un certain autoritarisme lorsque la division risque de mettre en cause la réussite de la politique menée par l'exécutif. Le parlementaire ne peut dès lors plus être considéré comme le seul auteur de son vote, celui-ci étant le résultat d'une entreprise menée très en amont par le parti, le Président de la République, le groupe et le Gouvernement. La thèse de l'autodiscipline est, une fois de plus, remise en cause.

Parce qu'elle s'inscrit dans le régime de la Cinquième République, la discipline de vote en adopte les codes. Elle maintient les apparences de la théorie française de la séparation des pouvoirs, conduisant les parlementaires à affirmer être les seuls auteurs des consignes de vote, élaborées dans le secret de leurs réunions. Elle maintient également les apparences du régime parlementaire, offrant au Gouvernement un rôle privilégié dans l'élaboration et l'organisation du respect des consignes. Toutefois, la discipline de vote ne s'arrête pas aux apparences, elle est également soumise aux réalités du régime, à ce titre, elle devient, progressivement, un moyen pour le Président de la République d'affirmer son autorité sur la majorité.

La discipline de vote qui s'exerce sur les parlementaires français de la majorité semble donc être plus intense que dans n'importe quelle autre démocratie, l'ensemble du pouvoir exécutif intervenant afin de fixer des consignes et de s'assurer de leur respect. La discipline de vote suivie dans les assemblées françaises est, en fait, un enchaînement d'interventions plus ou moins pressantes, provenant[830] des formations partisanes et, s'agissant de la majorité, de l'ensemble de l'Exécutif. Du Gouvernement, tout d'abord : interviennent successivement le

[829] Arguments avancés par les responsables UMP pour expliquer ce vote, de même, peu après ce camouflet et afin d'en atténuer les effets négatifs pour le Président, de nombreuses pistes furent avancées pour limiter l'absentéisme parlementaire.

[830] Outre les interventions des groupes parlementaires et des partis politiques.

ministre en charge du sujet et son cabinet qui déploient un arsenal de convictions et de marchandages, puis le ministre chargé des Relations avec le Parlement, puis en cas d'insuccès, le Premier Ministre et son cabinet. Si malgré cette chaîne de discipline, le parlementaire rechigne toujours à adopter le texte présenté, le Président de la République peut lui rappeler, qu'en tant que chef de la majorité et par conséquent initiateur du projet, il exige le respect des engagements pris par le parlementaire devant les électeurs ou simplement devant le Président qui a participé à son élection.

Malgré les sentiments d'inconditionnalité et les qualificatifs de *godillots*, les parlementaires de la majorité ne sont pas uniquement les sujets de la pression qui s'exerce sur eux et vise à obtenir, par la conviction ou par des moyens moins avouables, le vote du texte exécutif. Ils retrouvent, à travers la discipline de vote, certes de manière encore trop marginale, le moyen de participer à la fonction législative, en échangeant leurs votes contre des modifications du texte. Malgré la discipline de vote, le Parlement n'est pas une chambre d'enregistrement. Au contraire, à travers elle, et bien qu'il ait troqué une liberté, dont il se servait toutefois vainement, contre une discipline réduisant son aura politique, il réaffirme le caractère parlementaire du régime, puisque son refus, même momentané, de se soumettre à leurs consignes, conduisent Gouvernement et Président à prendre conscience de leur relative impuissance.

Conclusion du titre premier :

Les témoignages recueillis, autant que l'analyse des réunions de groupes auxquelles il nous a été permis d'assister, nous poussent, dans un premier temps, à adhérer à la théorie de l'autodiscipline. D'autant que celle-ci se révèle séduisante pour le juriste parce qu'elle met en avant les principes du mandat représentatif, qui font du parlementaire un élu de la Nation, qui doit se décider en fonction de l'intérêt de celle-ci, sans accepter d'intervention extérieure, même s'il s'agit d'intermédiaires cherchant à rendre moins volatile la volonté nationale.

Toutefois, toute séduisante qu'elle soit, la théorie de l'autodiscipline doit être rejetée. L'étude du travail au sein du groupe parlementaire nous avait déjà laissé entrevoir que les parlementaires étaient patiemment conduits à ratifier une décision que d'autres avaient élaborée pour eux. Ces auteurs extérieurs sont maintenant clairement identifiés. Il s'agit, dans un premier temps, du parti politique. Celui-ci légitime son intervention par la mission que lui reconnaît la Constitution de concourir *« à l'expression du suffrage »*[831]. Il estime que son programme a permis de canaliser la volonté des citoyens, qu'il a de cette manière participé à la formulation de l'intérêt national. L'existence de structures de concertation associant, à l'intérieur du parti, parlementaires, militants et experts et conduisant à l'adoption démocratique de programmes qui deviendront des consignes de vote, permet de conforter la thèse de l'autodiscipline, les parlementaires n'étant soumis qu'à la décision qu'ils ont adoptée à l'issue du débat, organisé dans un cadre plus large. Il semble, toutefois, que cette vision démocratique demeure utopique, différents phénomènes de confiscation conduisant les cadres du parti à substituer leur volonté propre à celle exprimée par les militants.

Un phénomène identique semble exister au profit du pouvoir exécutif, identifié comme le deuxième auteur extraparlementaire de la discipline de vote, la volonté présidentielle pouvant s'imposer aux élus, sans être fondée sur un débat préalable ou sur un engagement de campagne validé par les militants.

Ces interventions semblent anéantir la thèse de l'autodiscipline. Il convient, toutefois, de rappeler qu'aucune disposition juridique n'impose aux parlementaires l'obligation de voter dans le sens prédéterminé par le parti ou le pouvoir exécutif. La soumission aux consignes, souvent discutées, peut être interprétée comme une manifestation de la volonté parlementaire.

[831] Article 4 de la Constitution du 4 octobre 1958.

Il peut sembler contraire au sens commun d'affirmer l'existence d'une soumission volontaire. La véritable question semble dès lors être : s'agit-il vraiment d'une soumission ?

Les directives de vote sont l'objet de débats, de remises en cause et de négociations ; l'obéissance à une consigne de vote étant soumise à l'adoption d'amendements. Dès lors, et sans doute plus que la question des auteurs des consignes, il convient de s'interroger sur les raisons de l'obéissance ; les motivations des parlementaires pouvant réhabiliter la théorie de l'autodiscipline.

Titre Second :

La discipline de vote, phénomène constant à l'intensité variable

La discipline de vote est apparue comme la raison d'être des groupes parlementaires qui assurent, par la collectivisation du travail parlementaire, la cohésion politique des élus. Cette attention constante est complétée par celle manifestée par le parti politique, dont le groupe parlementaire apparaît comme l'émanation à l'intérieur des assemblées, voire du pouvoir exécutif, elle permet d'assurer la constance de la discipline de vote, qui imprègne tout le régime de la Cinquième République. L'obéissance à la discipline de vote est devenue le comportement de référence, la soumission à la consigne de vote étant attendue de tout parlementaire (chapitre I).

Toutefois, comme toute activité humaine, la discipline de vote connaît des fluctuations. Aussi, si elle apparaît comme une constante, elle est une constante variable, dont l'intensité évolue en fonction de différents facteurs, tels le statut du parlementaire, ou la place du groupe sur l'échiquier politique : elle *« est une variable prédictive fiable dans certaines circonstances et dans certains lieux »*[832]. Ces remises en cause, les parlementaires retrouvant leur liberté de vote, demeurent des exceptions, la soumission à la discipline de vote étant générale et non exceptionnelle (chapitre II).

[832] O. NAY, évoquant la discipline partisane dont relève, dans une certaine mesure, la discipline de vote. O. NAY, Le travail politique à l'Assemblée. Notes sur un champ de recherche trop longtemps déserté, *Sociologie du travail*, n° 45, 2003, p. 549.

Chapitre I :

La discipline de vote, un cheminement collectif

Les parlementaires se perçoivent comme les auteurs des consignes de vote, ils occultent le phénomène de conditionnement progressif et préfèrent ne pas retenir les pressions diverses qui s'exercent sur eux. Ces deux éléments ont pourtant conduit à la généralisation de la discipline de vote. Beaucoup ont cru qu'elle serait temporaire, attachée à la personnalité de Ch. DE GAULLE et aux circonstances de l'époque, les parlementaires acceptant d'expier, par la pénitence, les fautes passées (Section 1).

Toutefois, malgré le départ de Ch. DE GAULLE, les parlementaires ont continué d'adopter une posture de *godillots*, manifestant un soutien inconditionnel. La discipline de vote ne peut plus se justifier par l'ascendant exercé par l'homme providentiel sur les parlementaires. Elle n'intervient plus dans le cadre des rapports que peuvent entretenir deux personnes, elle est entrée dans une logique plus vaste et devient un moyen pour deux autorités, voire deux institutions, de dialoguer. Si l'Histoire a pu, un moment, justifier la raison d'être de la discipline de vote, elle est aujourd'hui insuffisante à expliquer le phénomène. D'autres motivations expliquent la soumission habituelle des parlementaires aux consignes qu'ils ont, partiellement, forgées. Elles sont d'ordre matériel, les groupes manifestant une certaine propension à *récompenser* les parlementaires disciplinés, mais également psychologique. Ainsi, la discipline de vote est perçue comme un élément de la stabilité de la Cinquième République, lui ayant permis de s'installer et de conserver un certain équilibre. Elle devient une attitude morale valorisante. La contrainte des origines est ainsi intériorisée (Section 2), ce qui permet d'expliquer, partiellement, que les parlementaires se conçoivent comme les seuls auteurs et garants des consignes de vote.

Section 1 :

Au commencement était la soumission, ébauche de la théorie des origines historico-juridiques de la discipline de vote

Interrogé sur les ressorts de l'obéissance, le psychologue J. L. BEAUVOIS estime que l'on obéit *« parce que toute notre éducation nous a appris à le faire »*[833]. L'obéissance, résultat d'un conditionnement social, est érigée en norme de référence.

L'obéissance des parlementaires apparaît inatteignable en 1958, M. DEBRE constatant qu'il n'est pas possible d'espérer en France, la constitution d'une majorité disciplinée et obéissante : *« Ah ! Si nous avions la possibilité de faire surgir demain une majorité nette et constante, il ne serait pas nécessaire de prévoir un Sénat dont le rôle principal est de soutenir, le cas échéant, un Gouvernement contre une Assemblée trop envahissante parce que trop divisée ; il ne serait pas besoin de faire régner l'ordre et la stabilité en coupant les liens entre les partis et le Gouvernement ; il ne serait pas utile de consacrer de longs développements à la motion de censure. Mais quelque désir que l'on ait d'une loi électorale neuve et majoritaire et quelque nécessaire qu'elle soit, nul n'a le droit en France, présentement, de tirer une traite sur un avenir dont nous savons trop bien qu'il sera fait longtemps encore de divisions politiques, c'est-à-dire de majorités menacées, trop aisément, d'éclatement, et qu'il faut contraindre à la sagesse »*[834]. Pourtant, rapidement l'existence d'une majorité stable soutenant durablement le Gouvernement, consacre l'aboutissement du conditionnement des élus. Celui-ci est d'abord le résultat d'un arsenal juridique, les rédacteurs de la Constitution ayant offert au Gouvernement les moyens de s'imposer à une majorité hostile mais responsable (§1). La discipline de vote obéit également à des ressorts historiques, la Cinquième République s'étant construite contre le Parlement, celui-ci ayant reconnu son impuissance à juguler la crise algérienne et appelé à son secours le Général DE GAULLE. Dès lors, l'obéissance à cet homme providentiel devient le seul comportement possible (§2), la discipline politique s'ajoute à la discipline juridique.

---

833 *L'Express*, le 25 février 2010.

834 Discours du 27 août 1958 devant le Conseil d'Etat.

§1 : Le corset juridique, gage d'obéissance

Faute de pouvoir compter sur la mise en œuvre d'un régime parlementaire majoritaire, les constituants de 1958, prenant exemple sur les Constitutions européennes d'après-guerre, instaurent des procédures permettant au Gouvernement de pallier l'absence de majorité stable et obéissante. Cherchant à garantir l'efficacité de la politique du Gouvernement et à restaurer de son autorité, les constituants ont enserré le Parlement dans un corset juridique lui imposant une marche forcée. Les dispositions sont nombreuses et variées, elles doivent assurer au Gouvernement le soutien d'une majorité docile ou, à tout le moins, de rendre plus difficile la constitution d'une majorité de rechange. Ainsi contrainte à l'obéissance, la majorité se définit tout d'abord par sa soumission à l'Exécutif (A). Toutefois, ces procédures deviennent également un moyen pour les assemblées de conserver leur rôle d'interlocuteur naturel du Gouvernement, renforçant en cela la collaboration (B).

A) Une majorité contrainte à l'obéissance

Pour contrer l'individualisme parlementaire et l'instabilité ministérielle, les procédures de rationalisation du parlementarisme opèrent un renversement de la charge de la preuve[835] : dès sa nomination, le Gouvernement est présumé bénéficier du soutien de la majorité ; il revient dès lors à l'Assemblée d'empêcher le Gouvernement de mener à bien sa politique, en lui démontrant que la majorité des députés lui est désormais hostile. Dans cet objectif, les constituants offrent au Gouvernement les moyens de discipliner sa majorité (1) et rendent difficile la mise en œuvre de la responsabilité de l'Exécutif, lui assurant ainsi la stabilité nécessaire à l'exécution des orientations dégagées. Ces armes procédurales permettent au Gouvernement d'imposer ses volontés au Parlement, même lorsqu'il dispose déjà, du fait des circonstances politiques, d'une majorité stable et durable. L'addition des deux sources de discipline entraîne une certaine dépossession de la majorité et avec elle du Parlement dans son ensemble (2).

[835] G. CARCASONNE, *La Constitution*, *op. cit.*, p. 24.

1) L'utilisation raisonnable, la majorité disciplinée

La philosophie constitutionnelle qui a présidé à l'élaboration de la Cinquième République préconise le renforcement du pouvoir exécutif et, corrélativement, la diminution des prérogatives du Parlement. La délimitation du domaine de la loi, sa possible soumission au Conseil Constitutionnel signifient aux parlementaires que leurs pouvoirs s'exercent désormais dans les limites définies, par le souverain, dans le texte constitutionnel.

S'ajoutent à cette première donnée du nouvel agencement institutionnel, des dispositions éparses qui permettent au Gouvernement de dominer la procédure législative. La Constitution offre, tout d'abord, au Gouvernement la maîtrise de l'ordre du jour prioritaire[836] et le pouvoir de s'opposer à certains amendements, restreignant d'autant le droit d'initiative parlementaire, qu'il soit originel ou dérivé. En effet, outre le fait qu'entre 1958 et mars 2009, la discussion porte, devant la première assemblée saisie[837], sur le texte présenté par le Gouvernement, celui-ci peut limiter l'exercice du droit d'amendement en opposant aux parlementaires les irrecevabilités juridique et financière[838]. L'article 44 alinéa 2 lui permet également de s'opposer à l'examen d'amendements non préalablement soumis à la commission et l'alinéa suivant lui offre la possibilité de contraindre l'assemblée à se prononcer sur la version du texte qu'il a choisi, excluant aux besoins les amendements parlementaires qu'il juge inopportuns[839].

La Constitution lui offre également une certaine maîtrise du temps parlementaire, lui permettant d'accélérer l'examen des textes[840], ou d'y mettre un terme en posant la *« vraie question de confiance »*[841]. Il peut également, s'il le juge utile, obtenir du Parlement son dessaisissement afin d'accélérer l'adoption des mesures nécessaires à l'exécution de son programme[842].

---

[836] Qui monopolise l'attention des assemblées jusqu'aux révisions constitutionnelles de 1995 et 2008, consacrant les *« niches parlementaires »*. Article 48 de la Constitution.

[837] Article 42 de la Constitution.

[838] Articles 41 et 40 de la Constitution.

[839] De même, l'article 45 alinéa 3 prévoit que le Gouvernement peut s'opposer à la modification du texte issu de la commission mixte paritaire.

[840] Grâce à la procédure d'urgence de l'article 45 alinéa 2, devenue aujourd'hui la *procédure accélérée*, qui limite cet examen à une seule lecture dans chaque chambre avant la réunion de la commission mixte paritaire, réunion qui interrompt la navette parlementaire.

[841] C'est ainsi que R. CAPITANT qualifie la procédure prévue article 49 alinéa 3 de la Constitution. Cité par G. CARCASSONNE, *La* Constitution, *op. cit.*, p. 250.

[842] Article 38 de la Constitution.

Cet arsenal, complété par la libéralisation de la dissolution, vise à restaurer l'efficacité de l'action gouvernementale en imposant la discipline aux parlementaires réticents, en les contraignant à respecter leur engagement originel ; le Gouvernement disposant dorénavant des moyens de les contraindre à adopter les mesures nécessaires à la réalisation de la politique que la majorité a dessiné. Ainsi, le 20 octobre 1963, le Gouvernement utilise l'article 44 alinéa 3 dans son acception originelle, afin d'éviter que son texte ne soit dénaturé, que se constitue contre lui une majorité, furtive, qui en modifierait l'économie. Le vote bloqué lui permet de s'opposer à un amendement de R. PLEVEN qui proposait de limiter à deux cents millions les crédits alloués au Premier Ministre pour indemniser les populations rapatriées d'Afrique du Nord. Faute de pouvoir convaincre sa majorité du risque représenté par cet amendement pour les négociations en cours, et craignant que ses soutiens habituels adoptent l'amendement litigieux, il contraint ceux-ci à le suivre, au besoin contre leur volonté.

De même, lorsque R. BARRE utilise l'article 49 alinéa 3 pour contraindre sa majorité, réticente, à adopter les *lois de finances* et de *financement de la sécurité sociale*[843], il l'oblige à respecter les engagements conclus lors des différentes élections et à réaliser la politique qu'elles avaient contribuée à définir. Les utilisations de l'article 49 alinéa 3 placent la majorité devant ses responsabilités, et facilitent l'adoption des textes gouvernementaux. L'utilisation fréquente, d'une arme qui devait, aux dires des constituants, *« rester exceptionnelle »*[844], révèle la faiblesse du pouvoir exécutif, contraint de recourir à cet expédient ultime et d'engager sa responsabilité sur le vote d'un texte, autant que de la majorité, susceptible de se déchirer lors du vote, s'il se déroulait selon la procédure de droit commun. Cette faiblesse conduit le Gouvernement de M. ROCARD, qui ne dispose que du soutien d'une majorité relative de députés, à utiliser l'article 49 alinéa 3 pour se construire une majorité, profitant de la répugnance des députés communistes pour la dissolution, que, le Président de la République, F. MITTERRAND, n'aurait pas manqué de prononcer pour sanctionner une majorité hostile[845].

---

[843] Bien que la Constitution ne vise cette catégorie de loi qu'à partir de 1996, l'Assemblée Nationale évoque sur son site l'utilisation de l'article 49 alinéa 3 par R. BARRE afin de faire adopter le *financement de la sécurité sociale*. http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/stat-49-3.pdf

[844] M. DEBRE répondant à P. REYNAUD devant le Comité Consultatif Constitutionnel. *Le Monde*, 3 février 1961.

[845] A ce propos, P. AVRIL dénonce une *« pratique pathologique »*, *Le dévoiement*, Pouvoirs n° 64, 1993, p. 139. B. CHANTEBOUT évoque, quant à lui, pour qualifier l'utilisation par le Premier Ministre, P. MAUROY, de la procédure d'adoption sans vote afin de passer outre l'obstruction de l'opposition, un *« détournement de procédure »*. B. CHANTEBOUT, *Brève histoire politique de la Cinquième République*, *op. cit.* p. 141.

Le corset juridique mis en place par les constituants avait ainsi pour objectif principal de contraindre les parlementaires, de les obliger à respecter leur engagement envers le Gouvernement ; d'obtenir par la construction juridique, une majorité disciplinée[846]. Toutefois, comme le remarque G. CARCASSONNE à propos de l'engagement de la responsabilité du Gouvernement sur un texte : *« elle était faite pour des Gouvernements fragiles, elle fut utilisée par des Gouvernements forts d'une large majorité, qu'ils étaient pourtant incapables de convaincre. Elle était faite pour conclure un débat qui ne pouvait aboutir autrement, elle fut utilisée pour y couper court »*[847]. L'apparition rapide d'une majorité docile, qui offre sa discipline au Premier Ministre, ne s'accompagne pas d'une mise en sommeil des procédures de contraintes, elle conduit à museler la majorité et non plus seulement à la discipliner.

2) L'utilisation abusive, le Parlement enchaîné

Les procédures disciplinant la majorité, parce qu'elles s'exercent sur une majorité déjà largement acquise au projet gouvernemental, tronquent le débat parlementaire. En empêchant opposition et majorité de débattre librement, le Gouvernement confirme le jugement de P. AVRIL qui compare le passage devant le Parlement à *« une obligation coutumière dont le Gouvernement est tenté de se soustraire dans toute la mesure où il le peut »*[848]. L'utilisation *pathologique* des articles 44 alinéa 3, 49 alinéa 3 (a) et l'utilisation conjointe de plusieurs procédures (b) aboutissent, ainsi, à museler le Parlement.

a) L'utilisation habituelle des *armes exceptionnelles*, la contrainte comme mode de Gouvernement

Deux mesures, dont l'utilisation est demeurée fréquente, malgré l'existence d'une majorité stable et durable, cristallisent l'hostilité des parlementaires. Il s'agit des articles 44 alinéa 3 et 49 alinéa 3.

---

[846] Les mesures rationalisant la mise en œuvre de la responsabilité du Gouvernement sont énoncées aux articles 49 et 50 de la Constitution et assurent au Gouvernement la stabilité nécessaire à la conception et à la conduite la politique nationale.

[847] G. CARCASSONNE, *La Constitution*, *op. cit.*, p. 252.

[848] P. AVRIL, *Le régime politique de la Cinquième République*, *op. cit.*, p. 13.

- *L'article 44 alinéa 3*

Le premier problème généré par l'article 44 alinéa 3 provient de son interprétation, la Constitution a, en effet, prévu qu'à la demande du Gouvernement *« l'assemblée saisie se prononce par un seul vote sur tout ou partie du texte »*. Aux yeux des parlementaires, cela signifie que le Gouvernement ne peut demander un vote bloqué sur une partie et sur l'ensemble d'un même texte, les rédacteurs ayant utilisé la conjonction *ou*, qui implique une alternative et non *et*, qui permet une addition des consultations bloquées. Le Gouvernement, en revanche, estime qu'il est possible d'utiliser le vote bloqué à plusieurs reprises sur un texte et d'en moduler, à sa convenance, l'étendue. Le Conseil Constitutionnel, saisi de la question, valide l'interprétation du Gouvernement ; le vote bloqué peut dès lors être utilisé comme la question de confiance sous les régimes antérieurs, posée plusieurs fois sur un même texte afin de contraindre l'Assemblée à adopter, si elle ne voulait pas provoquer sa démission, la vision du Gouvernement[849].

L'utilisation de l'article 44 alinéa 3 devant le Sénat va également entraîner la contestation, par le président de cette assemblée, de la transformation de la contrainte en mode de gouvernement. A. POHER, lors de son discours de fin de session, le 20 décembre 1972, dénonce la pratique du vote bloqué qui conduit, selon lui, à supprimer le droit d'initiative législative reconnue aux parlementaires : *« la recette est la suivante : on adjoint à une proposition ou à un amendement d'origine parlementaire un sous-amendement ministériel qui en dénature totalement la portée ; on ajoute éventuellement à cet ensemble, un lot d'articles, de paragraphes qui contredisent formellement la volonté de l'auteur. Le tout est alors soumis à un vote bloqué dans un texte inacceptable voire provocant, pour celui qui, à l'origine, a*

[849] « *Considérant qu'aux termes des dispositions de l'article 44, troisième alinéa, de la Constitution, " si le Gouvernement le demande, l'assemblée saisie se prononce par un seul vote sur tout ou partie du texte en discussion en ne retenant que les amendements proposés ou acceptés par le Gouvernement " ; Que ces dispositions ont pour objet de permettre au Gouvernement d'obtenir, par une procédure ne mettant pas en jeu sa responsabilité politique, un résultat analogue à celui qui ne pouvait être atteint sous le régime de la Constitution de 1946 et en vertu de la coutume parlementaire, que par la pratique de la question de confiance ; Qu'en vertu desdites dispositions, le Gouvernement peut, d'une part, en cours de discussion, demander qu'il soit émis un seul vote portant à la fois sur une partie du texte - laquelle peut, le cas échéant, être la partie d'un article quand un vote par division intervient - et sur les amendements proposés ou acceptés par lui, dont cette partie du texte viendrait à faire l'objet ; Que le Gouvernement peut, d'autre part, obtenir que l'assemblée se prononce par un seul vote sur tout le texte en discussion en ne retenant que les amendements qu'il a proposés ou acceptés ; que le vote à émettre ainsi sur la totalité du texte porte alors nécessairement et simultanément sur tous les articles ou parties d'articles du texte, amendés le cas échéant par les dispositions nouvelles proposées ou acceptées par le Gouvernement ; que ces articles ou parties d'articles aient été ou non déjà mis aux voix et qu'ils aient été ou non réservés lors de leur examen par l'assemblée saisie ; Qu'enfin, les dispositions de l'article 44, troisième alinéa, de la Constitution permettent au Gouvernement de choisir le moment de la discussion auquel il entend faire usage de la procédure prévue par lesdites dispositions ; Que, toutefois, et en aucun cas, l'application de l'article 44, troisième alinéa, de la Constitution ne peut faire obstacle à la discussion de chacune des dispositions du texte sur lequel il est demandé à l'assemblée saisie de se prononcer par un seul vote* ».
Dixième considérant, décision 59-5 DC du 15 janvier 1960.

pris l'initiative de l'amendement. Bien entendu, le malheureux auteur n'a plus qu'à retirer sa proposition ainsi défigurée ou à supplier l'assemblée de voter contre elle. On atteint ainsi aux limites du ridicule et de l'absurde. Ainsi est supprimé, sans phrase le fameux droit d'initiative concédé par l'article 39 de la Constitution »[850].

Certes, et conformément à l'esprit de la Constitution, l'article 44 alinéa 3 est utilisé afin de contraindre l'assemblée à adopter le texte gouvernemental. Son utilisation conduit, toutefois, à priver les parlementaires de leur droit d'adopter des modifications à un texte que, dans leur majorité, ils soutiennent. Cette soumission est, selon A. POHER, aggravée par le fait que le Sénat ne dispose pas d'armes pour répondre aux pratiques cavalières du Gouvernement ; que faute de pouvoir répondre à l'utilisation intensive de la contrainte, celle-ci pourrait transformer le Sénat en chambre d'enregistrement[851].

L'utilisation, tout aussi désinvolte, de l'article 49 alinéa 3 devant l'Assemblée Nationale contraint celle-ci à accepter la dégradation de son rôle : *« la manifestation politique la plus importante de l'Assemblée consiste donc à refuser de refuser sa confiance au Gouvernement dans les formes de l'article 49 »*[852] qui la contraint à adopter un texte sans l'avoir voté.

- *L'article 49 alinéa 3*

Dès ses premières utilisations, la procédure permettant au Gouvernement d'engager sa responsabilité sur un texte vise à priver le Parlement de son droit de discuter ce texte et non à assurer son adoption par la majorité. Ainsi, le 19 octobre 1960, le Premier Ministre oppose l'article 49 alinéa 3 à une motion de renvoi en commission. Il utilisera d'ailleurs trois fois cet article pour obtenir le vote du texte de *programmation militaire* contre les députés pourtant majoritairement acquis à la politique du Général DE GAULLE.

La contrainte, puis la soumission volontaire, se substituent à la conviction, sans pouvoir totalement la remplacer.

Progressivement, l'article 49 alinéa 3 est devenu *« un moyen ordinaire de légiférer »*, comme le regrette J. CHABAN-DELMAS le 19 décembre 1979 : *« il convient d'user avec mesure de*

---

[850] M. MORIN, Les discours de fin de session dans les assemblées parlementaires sous la Cinquième République, *Pouvoirs*, n° 20, 1982, p. 160-161.

[851] *« En bonne logique, il faut que l'assemblée qui (en) est l'objet puisse mettre en regard du vote bloqué la confiance globale qu'elle peut accorder ou refuser au Gouvernement. Tel n'est pas le cas du Sénat : dès lors, la haute assemblée ne peut s'accommoder de tels procédés qui, si on n'y prend garde, en feraient une simple chambre d'enregistrement des vœux et propositions du Gouvernement ». Idem*, p. 161.

[852] P. AVRIL, *Le régime politique de la Cinquième République*, *op. cit.*, p. 100.

la procédure prévue au troisième alinéa de l'article 49. Certes cette procédure est parfaitement conforme à l'esprit et à la lettre de nos institutions… mais le recours à une disposition qui tend finalement à ériger le silence de l'Assemblée en consentement doit demeurer limité. Il ne saurait devenir un moyen ordinaire de légiférer »[853]. Le Premier Ministre, qui a été contraint d'utiliser, au jour du discours, cinq fois cet article en trois ans, adresse au président de l'Assemblée une fin de non recevoir, rappelant aux députés qu'il est seul juge[854] de la nécessité de mettre en œuvre cette disposition, qu'il utilisera dès le 20 décembre 1979 (et à deux autres reprises), afin de faire adopter la *loi de finances* pour 1980.

La pratique conduit les parlementaires à intérioriser leur infériorité face au Gouvernement et leur nécessaire soumission. Comme le remarque G. CARCASSONNE, cet article *« contribue à entretenir l'idée, répandue chez les députés, qu'il est vain de contrarier le Gouvernement puisque celui-ci aura toujours le dernier mot grâce à cette arme »*[855].

Le Gouvernement n'hésite d'ailleurs pas à rappeler à la majorité qu'il dispose des armes qui peuvent la contraindre à la discipline, ou davantage à la soumission, la discipline étant déjà habituellement obtenue par l'application des règles du régime parlementaire majoritaire. Le vote de la *loi libertés et responsabilités locales* en juillet 2004, démontre à quel point, en bénéficiant de la discipline habituelle des parlementaires et des moyens de les contraindre, le Gouvernement peut bafouer les droits du Parlement, pourtant majoritairement composé d'alliés politiques[856]. Suite à un accord politique, le groupe UMP de l'Assemblée a accepté, de mauvais gré, du fait du récent échec de la majorité aux élections régionales et des importants transferts de compétences que comportait le projet, de se soumettre à la volonté du Gouvernement et d'adopter le texte sans y apporter de modification. Afin d'obtenir cet accord, le Gouvernement et les autorités du groupe ont effectué leurs démarches habituelles de conviction, dépêchant ministres, président de groupe et président de commission devant les députés. En contrepartie du soutien des députés, le Premier Ministre s'est engagé à laisser la majorité modifier le texte au cours de la deuxième lecture. Par des armes politiques, le Gouvernement a obtenu la discipline de sa majorité ; en y ajoutant les moyens juridiques de la contrainte, il va rompre son engagement et priver le Parlement de son droit de débattre de la loi. En effet, afin d'éviter l'obstruction parlementaire qui risquait de ralentir la progression du

[853] Discours de fin de session, 19 décembre 1979, cité par M. MORIN, Les discours de fin de session dans les assemblées parlementaires sous la Cinquième République, *op. cit.*, p. 161.

[854] Sous réserve du respect des prérogatives du Gouvernement et du Président de la République, l'engagement de la responsabilité étant soumis à une délibération du Conseil des Ministres.

[855] G. CARCASSONNE, *La Constitution*, *op. cit.*, p. 253.

[856] A cette date, le Gouvernement de J. P. RAFFARIN dispose, en effet, d'une majorité de trois cent cinquante-neuf députés, et de cent cinquante-six sénateurs après le renouvellement de l'année 2004.

texte, l'opposition ayant déposé quatre mille amendements, et estimant que les sénateurs de la majorité avaient suffisamment modifié le texte dans un sens conforme aux attentes des députés, le Premier Ministre a privé sa majorité du débat qu'elle attendait et recouru, contre l'Assemblée dans son ensemble, à l'article 49 alinéa 3.

Il est possible d'en conclure, en paraphrasant le discours de J. CHABAN-DELMAS, que le Premier Ministre, en érigeant les silences de la majorité en consentement, a fait de la contrainte un moyen ordinaire de légiférer.

Renouant avec les pratiques cavalières de certains de ses prédécesseurs, le Premier Ministre a rompu l'apaisement décrété par L. JOSPIN, qui avait refusé d'utiliser cette arme de contrainte, lui préférant, comme J. CHABAN-DELMAS avant lui, la négociation avec les composantes de sa majorité. La nouvelle rédaction de l'article 49 alinéa 3, issue de la révision constitutionnelle du 21 juillet 2008, intègre la volonté originelle de limiter son utilisation aux « *textes essentiels* »[857], le Premier Ministre ne pouvant plus y recourir qu'afin d'obtenir l'adoption des *lois de finances*, des *lois de financement de la sécurité sociale* et d'*« un autre projet ou une proposition de loi par session »*. Cette nouvelle rédaction annonce une utilisation plus rationnelle ; toutefois, rien n'empêche le Premier Ministre d'utiliser l'article 49 alinéa 3 au cours des différentes lectures successives d'un même texte ; de même, il peut toujours multiplier le nombre de sessions extraordinaires et obtenir du Président de la République que soit inscrit à leur ordre du jour l'examen du texte sur lequel il compte engager sa responsabilité[858] ; enfin, le Premier Ministre peut agréger dans un même texte les dispositions que la seule discipline de vote ne peut faire adopter, et contraindre juridiquement la majorité à donner son consentement.

Le Conseil Constitutionnel, qui a interprété les dispositions constitutionnelles dans un sens favorable au Gouvernement, va également lui permettre d'asseoir sa domination sur l'utilisation cumulative des procédures de rationalisation du parlementarisme.

[857] Limite formulée par M. DEBRE lors de son audition par le Comité Consultatif Constitutionnel. *Le Monde*, 3 février 1961.

[858] Il convient toutefois, de noter que le Président de la République, du fait de l'interprétation des articles 29 et 30 de la Constitution donnée par les différents titulaires de la fonction, peut refuser la convocation du Parlement en session extraordinaire. En 1987, F. MITTERRAND a ainsi refusé d'accéder à la demande formulée par le Premier Ministre, J. CHIRAC.

b) 38+49.3 = 16

Ce théorème constitutionnel a été dégagé par P. MARCILHACY[859] commentant l'utilisation conjointe des dispositions de l'article 38 et de l'engagement, par le Gouvernement, de sa responsabilité sur un texte, utilisation conjointe assimilée à un dessaisissement par le Parlement de son pouvoir législatif, confié au Gouvernement, détenant dorénavant les pouvoirs législatif et exécutif.

La doctrine multipliait les interrogations au sujet de l'utilisation de l'article 38 : pour justifier le dessaisissement du Parlement, elle exigeait la présence d'une urgence, ou la démonstration qu'il n'avait pas été en mesure d'apporter les solutions nécessaires au problème. Ainsi S. DICKSAHT estime, en 1968, que pour recourir aux ordonnances, *« le moins que l'on puisse exiger c'est qu'il y ait des problèmes extraordinaires à résoudre qui ne peuvent, pour une raison ou une autre être tranchés par le Parlement lui-même ; soit en raison de l'urgence de la mesure à prendre, soit en raison de l'impopularité des mesures à prendre pour lesquelles une majorité au sein de l'assemblée ne peut se dégager* »[860].

La doctrine souligne ensuite que l'article 38 permet au Gouvernement de solliciter une telle habilitation *« pour l'exécution de son programme »*. Or, afin de signifier au Parlement que la manifestation explicite de sa confiance ne conditionne ni son existence, ni son action, le Gouvernement n'a pas tenu à lui présenter son programme comme le prévoit l'article 49 alinéa 1. On estimait donc, que faute d'un tel préalable, le Premier Ministre ne pouvait s'appuyer ensuite sur la nécessaire réalisation de son programme pour obtenir le droit d'intervenir dans le domaine défini à l'article 34[861].

Les réticences de la doctrine trouvent une résonance au cœur du Palais Bourbon où le deuxième parti de la majorité oppose une participation constructive aux volontés du Gouvernement, c'est le *« oui mais… »*[862] qu'apportent les Républicains Indépendants à la politique menée par Ch. DE GAULLE et G. POMPIDOU. Afin de contraindre cet allié indocile qui réclame la restauration des droits du Parlement, le Gouvernement le place devant

[859] Cité par G. CARCASSONNE, *La Constitution*, *op. cit.*, p. 254.
[860] S. DICKSAHT, L'article 38 de la Constitution et la loi d'habilitation du 22 juin 1967, *RDP*, 1968, p. 836.
[861] En 1977, le Conseil Constitutionnel dissociera les deux articles en estimant que le même terme *programme*, ne renvoie pas à des situations identiques. Décision 76-72 DC du 12 janvier 1977.
[862] Conférence de presse de V. GISCARD D'ESTAING, le 10 janvier 1967.

ses responsabilités, le contraignant au silence et à l'acceptation tacite du dessaisissement du Parlement ou au vote de la motion de censure[863].

M. DUVERGER évoque un détournement de pouvoir[864] permettant au Gouvernement d'affirmer sa domination sur le Parlement. P AVRIL constate l'existence d'un *« dialogue fictif »*[865] entre le Gouvernement et sa majorité, celle-ci étant, en cas de désunion ou de désaccord, contrainte à suivre le Gouvernement. G. BERLIA confirme l'absence de dialogue : « *cette procédure, en effet, revient de façon plus radicale que le vote bloqué, qui n'exclut pas la discussion, à supprimer le dialogue, non seulement avec l'opposition, mais au sein même de la majorité »*[866].

Il ne s'agit plus uniquement de contraindre une majorité réticente, mais de la soumettre grâce à ces procédures, la soumission devient le comportement normal. De manière générale, elle apparaît de moins en moins comme une contrainte, puisque la répétition et l'existence de la discipline de vote ont conduit les parlementaires à intérioriser l'exigence d'unité.

Toutefois, alors qu'il est commun de la définir comme un moyen de contrainte, la rationalisation du parlementarisme devient, de manière paradoxale, le moyen pour la majorité de s'affirmer comme le seul interlocuteur possible du Gouvernement ; elle renforce la collaboration entre les deux composantes de la majorité, la contrainte reposant dorénavant davantage sur l'opposition, réduite, plus qu'à l'origine, à l'impuissance.

B) La rationalisation du parlementarisme, garantie de la collaboration effective du pouvoir

De manière paradoxale, les procédures de rationalisation du parlementarisme, parce qu'elles se sont progressivement tournées contre l'opposition pratiquant l'obstruction, et non plus uniquement contre une majorité réticente, renforcent le rôle de cette dernière. Elles entraînent un accroissement des négociations préalables à leur mise en œuvre, entre le Gouvernement et les groupes de la majorité (2). Elles seront parfois utilisées à l'instigation de

[863] Les RI choisiront le silence, de peur de subir un revers électoral en cas de dissolution consécutive à la censure du Gouvernement.
[864] *Le Monde*, 4 mai 1967.
[865] P. AVRIL, *Le régime politique de la Cinquième République*, *op. cit.*, p. 106.
[866] G. BERLIA, Chronique Constitutionnelle et parlementaire française, *RDP*, 1967, p. 923.

la majorité, afin d'accélérer la réalisation de la plate-forme électorale sur la base de laquelle elle a été élue, ou de lui permettre de ne pas endosser les mesures les plus impopulaires (1).

1) L'utilisation des procédures de rationalisation du parlementarisme, souhait de la majorité

Les procédures de rationalisation du parlementarisme ne sont pas toujours mises en œuvre contre la majorité, elles le sont parfois, bien que de manière marginale, à la demande de celle-ci, soucieuse de faire progresser la réalisation de son programme (a), ou de faire bonne figure face à une mesure impopulaire (b).

a) La sujétion de l'opposition, objectifs partagés du Gouvernement et de sa majorité

Afin de faire face à une opposition efficace qui monopolise la parole, la majorité peut être tentée de se priver du débat public en incitant le Gouvernement à recourir à l'article 49 alinéa 3 de la Constitution. Ainsi, en 2003, pour s'opposer au texte réformant les retraites, l'opposition a déposé plus de onze mille amendements. La majorité presse, alors, *son* Gouvernement de mettre un terme à la discussion, toutefois, ce dernier ayant, sur ce sujet sensible, décidé de mettre en avant la discussion, accepte de voir le vote du texte reporté de plus de quinze jours.

Le Gouvernement s'est révélé, par le passé, moins attentif aux droits de l'opposition et à ceux de l'ensemble du Parlement ; multipliant, avec l'accord de sa majorité, les procédures facilitant l'adoption de textes conformes. En 1986, le Sénat s'est ainsi privé de son pouvoir de débattre de la loi. Le refus du Président de la République de signer les ordonnances, a contraint le Gouvernement, soucieux d'une adoption rapide de la *loi relative à la délimitation des circonscriptions pour l'élection des députés*, à recourir à la voie législative normale ; dans cet objectif, il met en œuvre la procédure d'urgence, puis, estimant que les assemblées ont déjà suffisamment discuté le texte lorsqu'elles l'ont autorisé à intervenir par ordonnances, il impose l'article 49 alinéa 3 à l'Assemblée Nationale. Il ne dispose pas d'une arme identique devant le Sénat, toutefois, les sénateurs, afin d'accéder aux souhaits de rapidité du Premier Ministre, vont accepter de restreindre leurs prérogatives constitutionnelles, et adopter, bien

qu'ils soient majoritairement favorables au texte, une question préalable qui entraîne son rejet avant toute discussion.

Le Conseil Constitutionnel, saisi afin de vérifier la conformité de la procédure aux exigences constitutionnelles, a estimé que le projet a « *été rejeté par le Sénat du fait de l'adoption par cette assemblée de la question préalable, dans des conditions qui n'affectent pas, au cas présent, la régularité de la procédure législative »*[867]. De même, en 1995, alors qu'il est saisi d'une procédure similaire, il estime que *« la circonstance que plusieurs procédures aient été utilisées cumulativement, sans être contraires à la Constitution, pour accélérer l'examen de la loi dont s'agit, n'est pas à elle seule de nature à rendre inconstitutionnelle l'ensemble de la procédure législative »*[868].

Les procédures de rationalisation du parlementarisme peuvent devenir une arme aux mains de la majorité partageant les impératifs du Gouvernement, elle accepte, afin de combattre l'opposition, d'amoindrir le rôle du Parlement dans son ensemble. Comme le constate J. GICQUEL, *« alors que l'engagement de la responsabilité du Gouvernement sur un texte ne peut normalement avoir pour but, dans un régime parlementaire, que de contraindre à la discipline une majorité réticente, le Gouvernement s'en sert désormais, aux applaudissements de sa majorité pour ôter à l'opposition une parole dont, selon lui, elle abuse »*[869].

Des considérations politiques entraînent une abdication volontaire par le Parlement de ses missions constitutionnelles, l'opposition conduisant la majorité à multiplier les tactiques de contournement de l'obstruction et avec elle du débat parlementaire.

Le caractère politique des procédures de rationalisation du parlementarisme, conduit parfois les parlementaires de la majorité à réclamer leur mise en œuvre afin que soient adoptées, sans elle, les mesures impopulaires.

b) Un intérêt commun partagé

En 1971, P. AVRIL notait que : *« le vote bloqué ne s'analyse pas seulement comme un mécanisme reposant sur la contrainte unilatéralement déclenchée, fût-ce pour en appeler au loyalisme de la majorité et à sa discipline. Il est également un instrument au service de*

[867] Décision 86-218 DC du 18 novembre 1986, considérant 4.

[868] Conseil Constitutionnel, décision 95-370 DC du 30 décembre 1995. Formule devenue type, reprise, notamment, dans la décision 2006-535 DC du 30 mars 2006 relative au contrôle de la *loi pour l'égalité des chances.*

[869] J. GICQUEL, *La reparlementarisation : une perspective d'évolution*, *op. cit.*, p. 55.

l'entente entre le Gouvernement et sa majorité. En apparence, il continue d'être demandé par le Gouvernement, en réalité, il ne fait que répondre à l'attente de ceux qui le soutiennent ou consacrer un accord passé avec ceux-ci »[870]. Déjà en 1965, il estimait que le vote bloqué, tant décrié, pouvait être une arme aux mains de la majorité, lui évitant de se prononcer sur un texte impopulaire : *« le sens profond du vote bloqué ne serait-il pas alors une sorte de protection accordée par le Gouvernement qui évite à sa majorité fidèle le désagrément d'avoir à se prononcer sur des points délicats ou controversés, en feignant de l'y contraindre »*[871]. La procédure manifeste également l'unité de la majorité, dans la mesure où elle permet de donner une force législative aux termes de l'accord obtenu par le Gouvernement et *ses* parlementaires. Elle les prémuni contre la dénaturation des résultats de cette concertation préalable. Cette interprétation conventionnelle de l'article 44 alinéa 3 de la Constitution s'est développée très tôt, P. AVRIL la relevant dès 1963[872]. L'une des procédures de rationalisation du parlementarisme les plus décriées est donc, en fait, mise au service de la majorité et non uniquement du Gouvernement[873] ; la réalité institutionnelle semble donc plus complexe que les critiques ne le laissaient entrevoir.

L'article 49 alinéa 3 peut également devenir l'objet d'une telle utilisation tactique : si son objectif originel est de placer la majorité devant ses responsabilités, elle lui permet également de s'en libérer. Ainsi, devant les risques électoraux provoqués par l'adoption de mesures impopulaires, la majorité peut réclamer son utilisation, qui éloigne la discussion. Ce fut le cas en 1982, lorsque la procédure d'adoption sans vote fut utilisée afin de surmonter les réticences de la majorité et de lui permettre, *in fine*, de laisser le Gouvernement légiférer sur un sujet sensible, la question de la reconstitution de carrière des généraux factieux, provoquant le mécontentement d'une importante partie de l'électorat de gauche.

De même, lorsqu'il fallut se résoudre à la rigueur, et comme le constatent J. J. CHEVALLIER, G. CARCASSONNE et O. DUHAMEL : « *seule une loi peut bloquer les prix et les revenus. Les députés de la majorité acceptent, à grand regret, de s'y résigner, mais pas au point de la voter : c'est pour les en dispenser que P. MAUROY usera, à chaque lecture*

[870] P. AVRIL, Le vote bloqué, *RDP*, 1971, p. 499.
[871] P. AVRIL, Le vote bloqué, *RDP*, 1965, p. 447.
[872] P. AVRIL, Le vote bloqué, *RDP*, 1971, p. 499.
[873] P. AVRIL constate, pourtant, que J. CHABAN-DELMAS obtient un résultat similaire, sans recours à la réserve de vote, en associant plus en amont sa majorité. Le vote bloqué, même si son utilisation est devenue plus consensuelle, demeure donc toujours la manifestation d'un rapport de force. *Idem*, p. 499-500.

du texte, de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution, décidément bien secourable »[874]. L'utilisation de l'article 49 alinéa 3 devient une arme que la majorité utilise avec le Gouvernement, contre l'opposition ou afin de limiter sa responsabilité face à ses électeurs.

Les procédures de rationalisation du parlementarisme ne sont plus perçues comme une contrainte, la majorité les utilise même parfois afin de renforcer son rôle d'interlocuteur privilégié du Gouvernement.

2) Les négociations renforcées

P. AVRIL date cette normalisation des relations entre Gouvernement et majorité, se traduisant par la consécration d'un dialogue constructif entre les deux composantes de la majorité, au milieu des années soixante-dix[875].

En 1971[876], il constatait qu'en période de majorité relative, le Gouvernement se doit d'obtenir, avant toute utilisation des procédures de rationalisation du parlementarisme, l'accord de sa majorité, faute de quoi, cela peut se retourner contre lui. Ces accords préalables sont conclus dans le cadre des réunions de groupe, le *« débat utile »*[877] ne se déroulant plus dans l'hémicycle, mais dans le secret de la salle COLBERT.

Divers exemples nous permettent d'attester ce renforcement des liens entre Gouvernement et majorité, cette dernière privilégiant la négociation à la soumission. Les chroniques constitutionnelles et parlementaires françaises de L. HAMON et J. VAUDIAUX fournissent l'exemple de la négociation menée en 1966 afin de permettre aux sénateurs d'amender la *loi portant réforme du chiffre d'affaires*, bien que cette modification entraîne une augmentation du déficit public contraire à l'article 40 de la Constitution. Le Gouvernement propose de rétablir l'équilibre en faisant adopter une augmentation de la TVA. Toutefois, faute de l'adoption de cet accroissement de la TVA, le Gouvernement aura recours au vote bloqué afin de préserver l'intégrité de son texte[878]. De manière générale, la procédure permettant au Gouvernement d'opposer l'irrecevabilité financière étant assez lourde, il préfère recourir à un accord avec sa majorité afin de rétablir l'équilibre par le truchement d'un amendement.

---

[874] J. J. CHEVALIER, G. CARCASSONNE, O. DUHAMEL, *Histoire de la Cinquième République, 1958-2009, op. cit.*, p. 291.
[875] P. AVRIL, Le parlementarisme rationalisé, *RDP*, 1998, p. 1511.
[876] P. AVRIL, Le vote bloqué, *RDP*, 1971, p. 498.
[877] *Idem*, p. 500.
[878] L. HAMON et J. VAUDIAUX, Vie et droit parlementaire : chronique constitutionnelle et parlementaire française, *RDP*, 1967, p. 306-307.

L'accord des parlementaires des deux chambres est également nécessaire au Gouvernement, soucieux de respecter les impératifs de rapidité. En 1986, les sénateurs de la majorité ont ainsi pu, sur la base d'un accord conclu entre le Gouvernement et l'ensemble de la majorité parlementaire, influencer les modifications apportées par l'Assemblée Nationale au projet de *loi autorisant le Gouvernement à prendre diverses mesures d'ordre économique et social*, et ainsi réduire le temps d'examen de la loi devant le Sénat. L'opposition essaya, devant le Conseil Constitutionnel de faire de cette circonstance un motif de censure, toutefois, les sages estimèrent que les huit séances de débat devant le Sénat, avaient permis au Parlement de débattre du texte, conformément aux dispositions constitutionnelles : *« considérant qu'au soutien de ce grief les sénateurs font valoir que,(...) dès le dépôt du projet de loi et alors que celui-ci était encore en cours de première lecture devant l'Assemblée Nationale, les commissions intéressées du Sénat avaient déjà désigné "officieusement" leurs rapporteurs ; que, dans le même temps, les diverses commissions intéressées ont tenu des séances consacrées à l'examen du projet de loi et ont entendu divers membres du Gouvernement ; que l'objet de ces réunions et de ces auditions était d'obtenir par avance du Gouvernement au cours même de la discussion devant l'Assemblée nationale des amendements au projet de loi conformes aux vœux de la majorité des sénateurs, de telle sorte que le texte adopté en première lecture par l'Assemblée nationale puisse être voté tel quel par le Sénat et que soit évitée une navette entre les assemblées ;*

Considérant qu'indépendamment des discussions ou consultations auxquelles le projet de loi a donné lieu avant sa transmission au Sénat, il ressort de l'examen de la procédure législative que le texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture a été transmis au Sénat puis a été débattu par celui-ci au cours de huit séances ; que plusieurs centaines d'amendements ont été déposés et discutés ; qu'ainsi, les prescriptions des articles 41 à 45 de la Constitution n'ont pas été méconnues »[879].

Un exemple plus récent nous éclaire sur le rôle de négociateur que peut mener la majorité, devenant l'intermédiaire entre l'opposition et le Gouvernement. En septembre 2006, l'opposition, afin de ralentir l'examen du projet de *loi sur l'énergie*, dépose plus de cent trente-sept mille amendements[880], la majorité lui propose alors, afin d'éviter le couperet de l'article 49 alinéa 3, qui met fin à tout débat, de procéder à leur examen rapide. Ceux qui ont un objet ou un texte identique seront défendus ensemble. Grâce à cet accord, le débat a pu se

[879] Considérants 10 et 11 de la décision 86-207 DC du 26 juin 1986.
[880] Soit exactement cent trente-sept mille six cent soixante-cinq.

poursuivre, l'opposition a accompli son rôle en utilisant l'Assemblée comme une tribune et la majorité a montré qu'elle était capable de réguler l'utilisation des armes procédurales.

L'exercice normal de ses compétences législatives et l'accroissement des négociations avec le Gouvernement ont revalorisé le rôle de la majorité et à travers elle de tout le Parlement, qui a réussi, en se disciplinant, à éloigner le spectre de l'utilisation de l'article 49 alinéa 3.

Cette revalorisation confirme également les affirmations des parlementaires qui estimaient n'obéir à la consigne de vote que dans la mesure où celle-ci était le résultat d'un débat libre et éclairé mené au sein du groupe et d'une discussion constructive avec le Gouvernement. La discipline de vote n'étant, selon cette affirmation, que la manifestation des accords conclus lors de ces débats. Il convient, de relativiser cette confirmation ; si la majorité réussit périodiquement à s'affirmer comme un interlocuteur de poids, elle est souvent réduite à ratifier des textes qui sont le résultat de débats que l'exécutif a tenu sans elle. Dans ce cas, la liberté de modification des textes est, plus qu'à l'accoutumée, réduite et les procédures de rationalisation du parlementarisme retrouvent leur utilité pour un Gouvernement qui, faute de convaincre, utilisera la contrainte. La majorité s'y soumettra bon gré, mal gré, justifiant le surnom hérité des premières heures de la Cinquième République, qui fait de ses membres des *godillots*.

§2 : La justification historique de la sujétion volontaire

La rationalisation du parlementarisme explique en partie la révolution à laquelle la Cinquième République a donné naissance : les parlementaires, conscients de l'existence d'un intérêt supérieur, ou qui du moins leur est présenté comme tel, acceptent d'abandonner leur liberté stérile et de soutenir le Gouvernement. La contrainte qui s'exerce sur eux n'intervient donc qu'à la marge, pour repousser des amendements jugés dangereux, afin de leur imposer l'acceptation rapide et sans modification de certains textes gouvernementaux, les parlementaires de la Cinquième République se caractérisant, dès 1958, par leur soudaine autant qu'inattendue, cohésion. Dès lors, l'union des députés UNR derrière le Gouvernement et le chef de l'Etat rend, dans la plupart des cas, superfétatoire l'utilisation des procédures de contrainte, les deux cents députés UNR faisant de la fidélité au Général DE GAULLE, leur horizon politique. Elu sur le nom de Ch. DE GAULLE, ils font du soutien à la politique

définie par celui-ci un impératif (B). Toutefois, ce dernier, se plaçant au-dessus des partis, refuse la filiation que les députés tentent de créer ; pourtant, paradoxalement, il exige de ceux qui ont été élus grâce à son nom, une loyauté proche de l'unanimisme (A).

A) Les attentes contradictoires de Ch. DE GAULLE

J. FOCCART, proche conseiller du chef de l'Etat, fait état de fréquents emportements de Ch. DE GAULLE à l'encontre des parlementaires gaullistes ; tous prennent une forme identique qui heurte le lecteur parce que le Président de la République se place hors du groupe qui s'est fondé sur son nom : *« vous les gaullistes… »*[881]. Il rejette ainsi la filiation que les députés UNR ont établie. Pourtant, lorsqu'il s'emporte ainsi, c'est contre les parlementaires de la majorité[882] qui refusent de suivre la politique qu'il a établie. L'attitude de Ch. DE GAULLE est paradoxale, cherchant à s'affirmer comme le Président de tous les Français, il rejette l'éventuelle emprise que des parlementaires pourraient exercer sur ses décisions (1), tout en exigeant d'eux une fidélité sans faille, percevant toute dissidence comme une trahison (2).

1) La conception gaullienne de la fonction présidentielle

Lorsqu'il conçoit l'agencement constitutionnel qui conduira à la Cinquième République, Ch. DE GAULLE estime que la constitution d'une majorité est impossible ; le Parlement est, selon lui, condamné à la division, à la succession de majorités fragiles et de conflits vains, motivés par l'égoïsme des parlementaires, ceux-ci étant davantage préoccupés de leur avenir que de celui de la France.

Le chef de l'Etat que Ch. DE GAULLE a conçu doit pouvoir imposer son arbitrage et faire cesser la division, il ne doit donc pas être le représentant de l'un de ces partis, ou de l'une de ces coalitions ; il doit demeurer neutre en poursuivant et en imposant aux élus l'intérêt national. La constitution d'une majorité stable hypothèque cette posture d'un Président neutre,

[881] Ainsi, le 15 octobre 1967, il déclare à J. FOCCART, *« vous êtes tous comme ça, vous les gaullistes ; il n'y a aucun d'entre vous capable d'être un homme d'Etat »*. J. FOCCART, *Tous les soirs avec DE GAULLE. Journal de l'Elysée*, t.1, 1965-1967, *op. cit.*, p. 738. L'auteur de ces *causeries au coin du feu* a essayé de tenir, à partir de 1965, un compte-rendu exhaustif des entretiens qu'il a eus avec Ch. DE GAULLE. Certains événements l'ont tenu éloigné de cette tâche, aussi, les citations ne reprennent-elles pas toujours exactement les paroles du chef de l'Etat.

[882] Et parfois contre son Gouvernement.

mais actif, aussi va-t-il choisir un mode de scrutin qui évite l'émiettement, mais ne permet pas la constitution automatique d'une majorité : les députés seront élus au scrutin uninominal majoritaire à deux tours. M. DEBRE, cherchant à établir en France un régime parlementaire semblable à celui qui s'est créé en Grande-Bretagne, militait pour une élection au scrutin uninominal majoritaire à un tour[883], garantissant, du fait du vote utile, la constitution d'une majorité stable et l'affaiblissement des petits partis habiles à monnayer leur soutien et à multiplier les dissensions. Toutefois, comme le souligne J. CHARLOT, le choix de Ch. DE GAULLE est motivé par la volonté *« d'éviter un écrasement de l'opposition et l'élection d'une Assemblée ultra-gaulliste »*[884]. S'opposer à un tel scrutin permettait à Ch. DE GAULLE de préserver sa volonté d'instaurer[885] un Gouvernement *d'union nationale*, comparable à celui qu'il dirigeait en 1958[886], regroupant l'ensemble des formations politiques présentes au Parlement. Configuration permettant au Président de la République de conforter sa position de garant de l'unité nationale, et avec elle de l'intérêt général. G. MOLLET, pressenti pour diriger ce Gouvernement, refuse. La perspective gaullienne s'effondre, en même temps que se constitue sur son nom, une majorité[887]. Malgré ces événements, Ch. DE GAULLE occupera la posture du chef de l'Etat neutre, placé au dessus des factions, refusant de s'impliquer dans la vie du mouvement, ou de communiquer aux assemblées les raisons de ces décisions. Cette posture est également dictée par le lien étroit qui s'est créé entre lui et les parlementaires élus sur son nom, il refuse que leur éventuelle prise de position puisse lui être imputée. En ce sens, outre le fait qu'il attend des parlementaires une obéissance sans condition, il leur refuse le droit d'afficher, en dehors de lui, une quelconque philosophie politique. Permettre l'existence, à côté de l'Exécutif, d'une parole majoritaire autonome, équivaut à transférer la source de l'autorité au cœur des assemblées et faire du Gouvernement, non plus un moteur, mais une autorité politique amenée, en des occasions de plus en plus nombreuses, au fur et à mesure que la parole majoritaire se développe et embrasse des sujets de plus en plus nombreux, à suivre les décisions des parlementaires. C'est accepter un possible retour aux schémas des Troisième et Quatrième Républiques et rendre, de nouveau, l'Exécutif dépendant du Législatif et soumis à ses humeurs changeantes. La volonté présidentielle de conserver sa liberté d'action s'explique également, en partie, par la nécessité qui s'impose à lui de régler le

[883] Les anciens parlementaires, quant à eux, auraient préféré un maintien de la représentation proportionnelle.
[884] J. CHARLOT, L'Union pour la Nouvelle République : un bilan, *RFSP*, 1967, n° 1, p. 79-80.
[885] Et selon A. COLLOVALD, Une politique de la fidélité. La construction du groupe UNR : 1958-1962, *op. cit.*, p. 67 et svtes.
[886] Les modérés et les socialistes ayant accepté de participer à ce qui allait être le dernier Gouvernement de la Quatrième République.
[887] Certes relative, l'UNR totalisant deux cents députés sur un effectif total de cinq cent soixante-dix.

conflit algérien. Il souhaite se prémunir de toute influence afin de prendre, au moment opportun la décision qui lui semblera la meilleure ; pragmatisme qui pourrait dresser contre lui une majorité, globalement favorable à l'Algérie française. En maintenant la majorité dans une dépendance idéologique, Ch. DE GAULLE cherche à préserver le régime d'un échec qui menacerait sa survie. C'est, toutefois, ce même lien qui le conduit, et de manière inéluctable, à exiger une fidélité sans faille de la part des élus qui se sont fait élire *dans son ombre*.

2) L'indiscipline parlementaire, une hantise[888]

Irrité par l'expérience du RPF, dont les membres avaient participé aux jeux de pouvoirs en renonçant à suivre leur leader, Ch. DE GAULLE va exiger des parlementaires qui se sont fait élire sur son nom[889], une fidélité qui ne supporte aucune exception. Ainsi, lorsqu'en novembre 1967, J. FOCCART lui annonce les réticences de quelques parlementaires à voter certaines dispositions de la *loi de finances*[890], notamment celles relatives aux crédits alloués au préfet de Paris, président de l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme de la Région de Paris, du fait d'inimitiés personnelles, et lui relate le conflit qui a opposé le président du groupe, H. REY, faisant voter les absents dans un sens favorable au Gouvernement, aux parlementaires hostiles au texte, qui passaient derrière lui afin de modifier le sens des votes, le chef de l'Etat s'estime trahi par ces dissensions à répétition[891] : *« ils m'ont tous trahis et je dois dire que le responsable c'est R. FREY*[892]*, parce que c'est à lui de mener cette affaire, mais il ne s'en occupe pas (...) en plus, il était de combine car il est élu de Paris : il ne voulait pas faire de peine aux autres élus de Paris. D'où une espèce de complicité qui, en réalité est de la trahison »*[893]. Les votes ainsi exprimés ne constituent pas un acte de sédition, la dissension est d'ailleurs faible et Ch. DE GAULLE reconnaît lui-

---

[888] J. CHARLOT estime que le comportement des élus RPF a entraîné chez Ch. DE GAULLE une *« hantise de l'indiscipline parlementaire »*. J. CHARLOT, *Le gaullisme d'opposition, 1946-1958*, Paris, Fayard, 1983, p. 220 et svtes.

[889] Malgré l'interdiction, formulée lors de la conférence de presse du 23 octobre 1958, de l'utiliser lors de la campagne.

[890] J. FOCCART, *Tous les soirs avec DE GAULLE. Journal de l'Elysée, t. 1, 1965-1967, op. cit.*, p. 760.

[891] Ce 13 octobre 1967, J. FOCCART relate que trois députés UNR, M. BOUSSEAU, L. MEUNIER et J. LIMOUZY, ont soutenu un amendement contre l'avis du Gouvernement, soutien qui a permis son adoption par deux cent quarante-deux voix contre deux cent trente neuf et entraîné la suppression de certaines dispositions relatives au contrôle fiscal. En novembre 1967, la dissension est le fait des députés des circonscriptions ayant recueilli les rapatriés d'Algérie, qui refusent de voter les crédits alloués à leur indemnisation. *Idem*, p. 734 et svtes.

[892] Ministre d'Etat chargé des Relations avec le Parlement.

[893] Ch. DE GAULLE cité par J. FOCCART, *Tous les soirs avec DE GAULLE. Journal de l'Elysée, t. 1, 1965-1967, op. cit.*, p. 764.

même, qu'elle est facilement surmontable. Selon lui, le Premier Ministre se devait de menacer les récalcitrants d'exclusion[894]. Cette exigence d'unité derrière lui, d'obéissance, révèle le passé militaire du personnage, habitué à donner des ordres qui n'ont ni à être discutés, ni à être négociés[895]. Elle inscrit également la Cinquième République dans une logique de conflit : il ne suffit pas de se battre contre l'opposition, encore faut-il parvenir à faire respecter, au sein de la majorité, les décisions prises par l'exécutif. Pour Ch. DE GAULLE, les parlementaires ne sont pas des collaborateurs, ce sont des adversaires[896] qu'il faut contraindre à l'obéissance[897]. Il dispose pour cela, de différents moyens, ainsi en 1967, il envisage de recourir à la dissolution contre une Assemblée élue seulement quelques mois plus tôt[898]. Certain, d'ailleurs, de provoquer une crise de régime si les électeurs ne lui donnent pas une majorité, les autres groupes étant incapables de former, seuls ou ensemble, une majorité durable : *« ils seront incapables de former une majorité. Alors moi, je nommerai un Premier Ministre et on essaiera d'avancer comme cela. Et puis, s'ils le renversent et bien je le renommerai et à ce moment-là je tiendrai l'Assemblée, comme je tiens le Sénat, tout à fait à l'écart de tout ; j'interdirai aux ministres d'aller devant l'Assemblée ; je ferai fonctionner l'article 16 si c'est nécessaire et on ne s'occupera pas du Parlement »*[899]. Ces paroles révèlent la conception gaullienne du Parlement, perçu comme un perturbateur dont il faut s'accommoder ou qu'il faut brider[900] : *« ce Parlement, c'est assommant. Vous savez, cela n'a pas grande importance, parce que toutes ces dispositions qu'ils ne votent pas, ils seront obligés de les voter en deuxième lecture, on fera certainement un vote bloqué. Peut-être même la question de confiance sera-t-elle posée »*[901]. L'utilisation des procédures de rationalisation du parlementarisme et le recours aux pleins pouvoirs sont ainsi envisagés afin d'obtenir

---

894 *« Je vous assure, que, si POMPIDOU, sentant que sa majorité commençait à renâcler, à faiblir, les avait pris en main, leur avait dit : « Allez ! Ceux qui ne sont pas d'accord n'ont qu'à ficher le camp et on s'en sépare ! » Les affaires auraient marché ». Idem*, p. 738.

895 Il reproche à G. POMPIDOU de négocier avec l'ensemble des composantes de la majorité, au besoin en modifiant les textes qu'il a approuvés.

896 J. FOCCART rapporte l'utilisation fréquente de ce terme, utilisé notamment pour désigner GISCARD D'ESTAING. J. FOCCART, *Tous les soirs avec DE GAULLE. Journal de l'Elysée, t. 1, 1965-1967, op. cit.*, notamment, p. 739.

897 Pour Ch. DE GAULLE, les tentatives de conviction ou de conciliation sont autant d'étapes qui amoindrissent son autorité et celle du Gouvernement. Ainsi, lorsque J. FOCCART évoque la possibilité d'obtenir des parlementaires un vote conforme à la volonté gouvernementale, en en appelant à la responsabilité des parlementaires, le Président de la République lui rétorque : *« vous ne me voyez pas aller me traîner au pied de tous ces types et leur dire : ''votez bien, faites attention'' ! ». Idem*, p. 740.

898 *« Cela ne peut plus durer comme ça (...), il faut que je prononce la dissolution tout de suite ». Idem*, p. 735.

899 Ch. DE GAULLE cité par J. FOCCART, compte rendu de la journée du 13 octobre 1967. *Idem*, p. 736.

900 Ainsi, J. GICQUEL estime que *« le Parlement dans la pensée du Général DE GAULLE, est un organe technique dont la mission est de voter le budget et de confectionner les lois »*. Il constate plus loin, que le loyalisme a transformé le vote du budget en une formalité. J. GICQUEL, *Essai sur la pratique de la Cinquième République, op. cit.*, p. 283 et 315.

901 Ch. DE GAULLE cité par J. FOCCART, compte rendu de la journée du 7 novembre 1967, *Tous les soirs avec DE GAULLE. Journal de l'Elysée, t.1, 1965-1967, op. cit.*, p. 760.

l'inconditionnalité d'un groupe qui se caractérise pourtant, déjà, par une fidélité jusqu'alors inconnue.

Suite à l'expérience du RPF, la fidélité à Ch. DE GAULLE devient la première qualité du député UNR, ainsi lui fait-on signer un engagement à suivre à l'Assemblée sa politique. La sélection opérée au moment des investitures nous permet également d'affirmer que la première qualité du député gaulliste est la fidélité au chef de l'Etat. Selon la doctrine gaulliste, les investitures relèvent des organisations partisanes et le chef de l'Etat ne doit pas intervenir, sans quoi il risque d'apparaître comme un chef de parti. Toutefois, les conseillers qu'il a placés auprès de lui, surveillent le déroulement de la campagne et, notamment, les investitures et en rendent compte au Président de la République[902]. Les sélections se font sur un critère unique, être gaulliste ne suffit pas[903], il faut avoir démontré une loyauté envers Ch. DE GAULLE, qui exige des *« hommes sûrs »*[904] qui ont déjà prouvé leur fidélité. Ainsi, le 14 décembre 1966, Ch. DE GAULLE propose à J. FOCCART de pousser J. SOUFFLET, sénateur, à candidater, en vue des élections législatives, dans la circonscription de Longjumeau. J. FOCCART a déjà eu l'occasion de qualifier le président du groupe UNR du Sénat *« d'homme totalement fidèle »*[905], il constate, toutefois, que le débauchage s'avère délicat, mais fait confiance au sénateur qui est *« un homme qui obéit »*[906].

Si les députés UNR doivent être des hommes fidèles et obéissants, l'équipe présidentielle va tenter de promouvoir des candidats centristes plus indépendants vis-à-vis de leur état-major. Les paroles de Ch. DE GAULLE sont révélatrices : *« j'ai dit à GISCARD que je lui donnais la circonscription de SAINTENY, mais je souhaiterais qu'il y mette MERSCH. En effet, d'après ce qu'on m'a dit, c'est quelqu'un qui existe par lui-même, c'est l'ancien président des jeunes patrons ou quelque chose comme cela. Par conséquence, il n'a pas besoin d'être inféodé à GISCARD et de lui obéir aveuglement. Si vous laissez GISCARD mettre les hommes*

---

[902] Ainsi, c'est avec J. FOCCART que Ch. DE GAULLE valide les investitures : *« je tiens le Général au courant. Chaque fois que le comité d'action envisage des investitures, je les lui soumet et, après son approbation, on déclare officiellement que l'investiture est donnée à tel ou tel candidat »*. *Idem,* p. 510.

L'auteur, remarque d'ailleurs le 21 février 1967 : *« tous les soirs pendant cette période, nous avons parlé des élections, qui ont pour lui une très grande importance. Il affecte plutôt de ne pas s'y intéresser beaucoup et il est bien évident que c'est le contraire »*. *Idem,* p. 538.

[903] Le terme ne reçoit d'ailleurs pas un sens précis à l'époque, ainsi, J. FOCCART essayant de convaincre Ch. DE GAULLE d'accepter à sa table le fils de L. SENGHOR, alors âgé de neuf ans, met en avant ses qualités gaullistes : *« il se tient très bien à table, il est très gaulliste »*. Outre le lien qui semble être fait entre l'attitude de l'invité et son caractère gaulliste, c'est davantage l'âge du présupposé gaulliste qui démontre à quel point pour Ch. DE GAULLE et son entourage, le terme est vide de sens. J. FOCCART, *Journal de l'Elysée, Le Général en mai, t. 2, 1968-1969*, Paris, Fayard, 1998, p. 61.

[904] J. FOCCART, *Tous les soirs avec DE GAULLE. Journal de l'Elysée, t. 1, 1965-1967, op. cit.*, p. 475.

[905] *Idem*, p. 223.

[906] Afin de faciliter son acceptation, Ch. DE GAULLE autorise son conseiller à *« lui demander cela de* [sa] *part »*. *Idem,* p. 532.

qu'il veut aux places qu'il veut, il y mettra des gens qui sont disciplinés et qui lui sont attachés parce qu'ils n'existent pas en dehors de lui »[907]. Une logique inverse prévaut pour les parlementaires gaullistes, qui tiennent leur mandat uniquement de Ch. DE GAULLE et n'existent que par lui[908] ; dès lors, on attend d'eux plus qu'une fidélité, une inconditionnalité.

B) L'inconditionnalité, expression de la discipline majoritaire

Rapidement, les députés gaullistes vont être qualifiés de *godillots du Général*, de *chevau-légers* réputés pour leur obéissance. En effet, malgré quelques dissidences, qui font craindre aux responsables un retour à l'instabilité de la Quatrième République, les parlementaires UNR se caractérisent par leur grande fidélité à la politique définie par Ch. DE GAULLE, même si celle-ci heurte parfois leur conception propre (1). Si elle est le fait d'une grande majorité de parlementaires, il n'en demeure pas moins que cette inconditionnalité n'est pas partagée par tous les élus. Se pose alors, la question de la construction du mythe du *godillot*, permettant à l'Exécutif d'ériger l'obéissance en comportement de référence et d'exiger de la majorité une même docilité (2).

1) Fidélité et dépendance

« S'étant présentés comme des gaullistes ''historiques'' face à des gaullistes de ''circonstance'', ils ne pouvaient renier leur loyauté sans se renier eux-mêmes et détruire ce à quoi, dans l'incertitude où ils sont des facteurs du succès de l'UNR, tous les commentateurs, à commencer par eux-mêmes et les dirigeants du parti, font devoir leur élection »[909].

En novembre 1958, les députés UNR sont issus d'un parti récent ; comme lui, le groupe qu'ils vont constituer à l'Assemblée n'aura pas d'identité propre, il se définit comme

[907] *Ibid.*

[908] Ainsi, constatant les relations difficiles que le mouvement gaulliste et ses députés entretiennent avec Ch. DE GAULLE, A. CHALANDON, secrétaire général de l'UNR, affirme : *« si nous sommes sa chose, il n'est pas la notre »*. Expression qui témoigne d'un abandon total des parlementaires, sans aucune contrepartie. A. CHALANDON, cité par J. CHARLOT, L'Union pour la Nouvelle République : un bilan, *op. cit.*, p. 79.

[909] A. COLLOVALD, Une politique de la fidélité. La construction du groupe UNR : 1958-1962, *op. cit.*, p. 63.

le groupe qui s'est engagé, quelle qu'elle soit, à soutenir la politique de Ch. DE GAULLE[910]. Afin de s'assurer de cette fidélité, les élus ont signé l'engagement de *« rester fidèles aux objectifs de l'UNR »* et de *« soutenir au Parlement l'action de DE GAULLE »*[911]. Ce lien de filiation va justifier la fidélité à la politique de chef de l'Etat, tout autant que l'intérêt électoral, les députés gaullistes ayant conscience qu'un désaveu officiel du chef de l'E tat hypothéquerait leur chance de réélection.

a) L'obéissance, une obligation morale

Cette obligation prend la forme simple syllogisme : Ch. DE GAULLE a été appelé par le peuple français afin d'apporter une résolution à la crise algérienne. Les candidats UNR, malgré l'interdiction qui leur était faite d'utiliser le nom de Ch. DE GAULLE dans la propagande électorale, sont identifiés comme des candidats gaullistes. Une fois élus, ceux-ci se doivent donc de concrétiser leur engagement et de suivre la politique de Ch. DE GAULLE. L'engagement ainsi pris envers les électeurs et envers eux-mêmes n'a pas de valeur juridique, les constituants ayant expressément condamné le mandat impératif[912]. Il s'inscrit toutefois dans une démarche moralisatrice, qui condamne l'attitude des parlementaires des Troisième et Quatrième Républiques et préconise l'obéissance comme *« attitude éthique »*[913].

L'exemple fourni, en 1961, par R. MOATTI, qui tire les conséquences de son engagement à suivre Ch. DE GAULLE, en démissionnant parce que la politique menée par le chef de l'Etat heurte ses convictions, est éloquent ; l'exercice de la mission confiée par les électeurs touche à l'honneur des parlementaires, y déroger c'est adopter un comportement contraire aux obligations morales contractées. En candidatant à sa propre succession, il invite les électeurs à trancher le litige issu de l'engagement premier : *« ma fierté, disais-je, est de n'avoir en aucune circonstance trahi la confiance qui m'était faite. Elu de Paris en 1947 et en 1951 sur la recommandation directe du Général DE GAULLE, j'ai strictement tenu mes engagements. Je n'ai connu ni les poisons ni les délices du système ; pour reprendre l'expression du Général DE GAULLE, ''je ne suis jamais allé à la soupe''.*

---

[910] Comme en atteste M. DEBRE, lorsqu'il requiert l'exclusion de J. SOUSTELLE : *« l'UNR n'a de valeur, l'UNR n'a de sens, l'UNR n'a de légitimité, que dans la mesure où son action épouse totalement les directives politiques du Général DE GAULLE »*. M. DEBRE, cité par J. CHARLOT, L'Union pour la Nouvelle République : un bilan, *op. cit.*, p. 81.

[911] P. AVRIL, *Le régime politique de la Cinquième République*, *op. cit.*, p. 279-280.

[912] Article 27 de la Constitution.

[913] A. COLLOVALD, Une politique de la fidélité. La construction du groupe UNR : 1958-1962, *op. cit.*, p. 55.

Si vous m'élisez, disais-je, je resterai gaulliste. A l'Assemblée Nationale cependant, que j'aie demain sur un problème essentiel une opinion divergente de la sienne, je remettrai entre vos mains le mandat que vous m'aurez confié ; ainsi pourrez-vous sans équivoque vous prononcer(…).

Voilà ce que j'ai dit, voilà ce que j'ai écrit.

Dans la conception actuelle de la vie parlementaire, restreinte comme vous le savez à l'essentiel, l'acte le plus important que nous ayons à accomplir, le seul, pourrait-on dire, qui maintienne la fiction de notre autorité, c'est le vote du budget. Je voterai donc symboliquement le budget et puis je m'en irai…

C'est essentiellement par honnêteté politique que je partirai, et mon départ n'est pas une fuite devant mes responsabilités. Je demanderai moi-même à mes électeurs s'ils me jugent digne de les représenter encore. Je ne sais pas si le peuple de Paris approuvera ou désapprouvera mon geste ; je sais que j'aurai à livrer bataille, car déjà, au-dessus de ma tête, les vautours ont commencé leur vol »[914].

Tout est résumé dans ces quelques paragraphes, la critique en filigrane du rôle amoindri du Parlement, dont la seule autorité se résume au vote du budget et se révèle factice, celle de l'inconditionnalité des autres élus qui abandonnent leurs convictions profondes ; critique qui valorise le comportement de R. MOATTI, qui devient celui qui a dit non et demande au peuple souverain de trancher.

L'absence de force juridique de cette obligation morale ne lui ôte pas toute force contraignante. A l'instar de l'impératif d'obéissance, les contraintes qui peuvent y mener sont intériorisées, les parlementaires trouvant dans l'inconditionnalité le moyen de satisfaire leurs intérêts propres.

b) Une dépendance politique

La fidélité à la politique décidée par le chef de l'Etat, qui se traduit au Parlement par une discipline de vote[915], est la conséquence d'une élection placée sous le patronage de Ch.

[914] Intervention du 7 décembre 1960 à l'Assemblée Nationale, citée par J. MARETTE, L'UNR et l'élection législative partielle du neuvième arrondissement (4-11 juin 1961), *op. cit.*, p. 819-820.

[915] Les votes traduisant l'adhésion au texte présenté par le Gouvernement. R. TRIBOULET, définissant le député inconditionnel, montre le lien qui unit fidélité et discipline de vote ; selon lui, l'inconditionnel est *« simplement un député qui dans son groupe se soumet à la discipline de vote, si souvent évoquée sous la Quatrième et jamais respectée »*. R. TRIBOULET cité par J. GICQUEL, *Essai sur la pratique de la Cinquième République*, *op. cit.*, p. 314.

DE GAULLE. Les responsables rappellent comme une antienne ce lien qui transforme les parlementaires en obligés, ainsi, R. FREY, secrétaire général de l'UNR, inscrit le groupe UNR dans une *« politique de la fidélité »*[916] : *« ce succès de l'UNR est avant tout un succès du Général DE GAULLE »*[917]. Il avait déjà eu, avant les élections de novembre 1958, l'occasion d'affirmer que les parlementaires gaullistes seraient *« fidèles au Général DE GAULLE »*[918]. C'est encore lui qui, le 21 novembre 1958 dans une tribune électorale publiée par *Le Monde,* définit l'identité gaulliste comme la fidélité au Général DE GAULLE : *« rester nous-mêmes, ni à gauche ni à droite, éviter de nous mêler à des querelles surannées, être fidèles à la philosophie nationale et sociale du gaullisme, voilà la ligne générale qui doit nous guider »*. Cette fidélité annoncée vise, à la veille des élections, à combler l'absence de ligne politique claire et à la remplacer par une allégeance personnelle. Ainsi, les députés UNR ne sont pas élus pour concrétiser tel ou tel point d'un programme qu'ils auraient constitué de longue date et qui aurait été validé par le peuple lors des élections, ils sont élus sur la base de l'unique engagement à soutenir Ch. DE GAULLE, qu'elles que soient ses décisions. Il ne s'agit plus uniquement de fidélité ni même de loyauté, mais d'inconditionnalité, comme le remarque A. CHALANDON, successeur de R. FREY, définissant l'UNR comme un *« soutien inconditionnel »*[919] à la politique menée par le chef de l'Etat. Dès lors, la majorité qui se constitue sur le nom de Ch. DE GAULLE est placée, à son égard, dans une situation de dépendance politique[920], comme en atteste l'intervention de R. CAPITANT en janvier 1963 : *« hommes de la majorité, élus par la masse des citoyens qui font confiance au Général DE GAULLE, nous avons pris l'engagement de soutenir son œuvre et de la continuer dans l'avenir »*[921]. Les ministres sont liés par une dépendance plus pressante, leur choix s'expliquant par une proximité, personnelle ou philosophique, avec Ch. DE GAULLE. Toutefois, comme les parlementaires, ils sont tenus éloignés des motivations du chef de l'Etat. Comme les députés, ils se doivent d'appliquer les politiques sans toujours les accepter. Le renoncement, et en premier lieu celui du Premier Ministre ouvertement favorable au maintien

---

[916] A. COLLOVALD, Une politique de la fidélité. La construction du groupe UNR : 1958-1962, *op. cit.*, p. 53-69.

[917] R. FREY, 19 décembre 1958, conférence de presse des ambassadeurs. *Idem*, p. 55.

[918] *« En tant que gaullistes, notre devoir est de ne jamais prétendre le représenter. Et nous ne transigerons jamais sur ce devoir. En revanche, nous estimons avoir le droit de dire que nous sommes fidèles au Général DE GAULLE »*, R. FREY, 23 octobre 1958. *Idem*, p. 53.

[919] Cité par P. AVRIL, *Le régime politique de la Cinquième République*, *op. cit.*, p. 280.

[920] Elle résulte, selon P. AVRIL, *« du fait que les députés de celle-ci [la majorité]se sont engagés à appuyer l'action du Général DE GAULLE y ont été élus essentiellement pour cette raison »*. *Idem*, p. 289.

[921] Cité par J. GICQUEL *Essai sur la pratique de la Cinquième République*, *op. cit.*, p. 317.

de l'Algérie française et pourtant contraint de conduire la politique d'autodétermination, sert d'exemple aux parlementaires qui vont intérioriser l'impératif d'unité[922].

Dès lors, la seule mention de l'attachement de Ch. DE GAULLE à la question examinée par les assemblées entraîne, habituellement, un vote favorable de la part des élus gaullistes, qu'ils adhèrent ou non à la rédaction du texte. Au besoin, un appel à l'unité provenant, ou étant censé provenir, de l'Elysée, convainc les derniers réticents, ainsi, le 19 novembre 1966, Ch. DE GAULLE donne l'indication à J. FOCCART de *« téléphoner à CAPITANT pour lui dire de se tenir tranquille »*[923].

Cette dépendance idéologique se double d'une dépendance électorale, les députés gaullistes sont conscients que, sans le soutien, même tacite, de Ch. DE GAULLE, leur réélection sera difficile. La participation aux consultations de septembre et novembre 1958 conforte cette intuition, celle-ci a été beaucoup plus faible lors des élections législatives ; la légitimité des nouveaux élus apparaît dès lors comme plus faible que celle de Ch. DE GAULLE, qui a irradié les institutions de la Cinquième République. La jeunesse de leur formation politique, sa ligne directrice aussi univoque que celle du groupe auquel ils appartiennent, ne leur offre pas d'appui électoral en dehors de Ch. DE GAULLE et des rassemblements qui se sont créés autour de son nom. Se séparer de Ch. DE GAULLE, faire dissension et encourir le désaveu officiel du chef de l'Etat, c'est prendre le risque de briser sa carrière politique. En 1959, M. DEBRE s'opposa, ainsi, à la réintégration dans le groupe de neuf députés démissionnaires. Or, comme le remarque A. COLLOVALD, les députés lambda, *« ne peuvent envisager de ''sortir'' du groupe sans briser leur carrière »*[924].

Le récit effectué par J. MARETTE[925], sénateur UNR, de l'élection partielle qui se déroula en juin 1961, suite à la démission de R. MOATTI dans le neuvième arrondissement de Paris, permet d'attester la forte dépendance des députés UNR. Devenu dissident de l'UNR, le député sortant se voit opposer un candidat officiel, G. KASPEREIT, qui n'a que peu d'attache avec la circonscription, un novice, toutefois, l'appui de l'UNR et la caution du Général DE GAULLE parviennent à le faire élire. J. MARETTE, remarque d'ailleurs que plus de la moitié

---

[922] *« Le renoncement à toute opinion personnelle au nom du plus grand savoir de DE GAULLE prendra valeur pédagogique pour ses députés UNR prédisposés à faire état de leurs points de vue plutôt qu'à les taire »*, A. COLLOVALD, Une politique de la fidélité. La construction du groupe UNR : 1958-1962, *op. cit.*, p. 65.

[923] J. FOCCART, *Tous les soirs avec DE GAULLE. Journal de l'Elysée, t. 1, 1965-1967, op. cit.*, p. 513.

J. GICQUEL remarque d'ailleurs *« en cas de flottement en son sein [groupe UNR.], le rappel à la discipline suffit, sinon on invoque l'autorité du Général DE GAULLE »*, J. GICQUEL, *Essai sur la pratique de la Cinquième République, op. cit.*, p. 317.

[924] A. COLLOVALD, Une politique de la fidélité. La construction du groupe UNR : 1958-1962, *op. cit.*, p. 66.

[925] J. MARETTE, L'UNR et l'élection législative partielle du neuvième arrondissement (4-11 juin 1961), *op. cit.*, p. 819-840.

des électeurs ne connaît pas le nom du candidat démissionnaire[926], ceux-ci s'étant, semble-t-il, décidés davantage sur l'étiquette politique que sur la personnalité ou le nom du candidat.

De telles conséquences vont conduire les parlementaires gaullistes à soutenir de manière plus intense la politique de Ch. DE GAULLE. A tel point, que, malgré les dissidences, c'est l'inconditionnalité des élus qui va marquer le régime.

2) Le *godillot*, construction d'un mythe

La fidélité est exigée des parlementaires UNR, beaucoup ont d'ailleurs intériorisé cette exigence, soit en l'assimilant à une obligation morale, soit en y percevant, un moyen de conserver leur mandat. La cohésion créée et maintenue, même autoritairement, au sein du groupe, conduit à ériger l'obéissance sans condition en norme de référence. Toutefois, dès 1958, des voix s'élèvent au sein de la majorité pour critiquer l'inconditionnalité qui n'est compensée par aucune contrepartie.

a) Face à l'inconditionnalité, critiques et dissensions

Les premières dissidences s'expriment rapidement. Dès 1960, l'utilisation de l'article 49 alinéa 3, lors des trois lectures du projet de *loi de programmation militaire*, inspirée par Ch. DE GAULLE, suffit à démontrer que les parlementaires gaullistes n'ont pas immédiatement inscrit leurs pas dans l'inconditionnalité.

Les fréquents revers infligés au Gouvernement lors de la discussion de son budget[927], y compris après 1962, attestent que, malgré la discipline suivie par une part importante de la majorité, certains refusent d'adopter une position de *béni oui oui*. A tel point qu'en 1967, R. CAPITANT théorise l'existence de *majorités tournantes* : *« des majorités de rechange pallient la faiblesse numérique et l'insuffisante cohésion de la majorité parlementaire »* [928].

---

[926] *Idem*, p. 838. Statistiques tirées d'une enquête publique effectuée par l'IFOP auprès d'un échantillon représentatif des électeurs du neuvième arrondissement.

[927] Ainsi, dès 1959, le Premier Ministre, M. DEBRE, dut engager sa responsabilité sur le vote de la *loi de finances* et G. POMPIDOU dut, en juillet 1962, utiliser à trois reprises l'article 49 alinéa 3 afin de faire adopter la *loi de finances rectificative* pour 1962.

[928] R. CAPITANT, *Notre temps*, 22 juin 1967. Cette théorie est immédiatement rejetée par A. FANTON, secrétaire général de l'UNR.

Il convient de noter que ces majorités tournantes, qui contrarient les projets du Gouvernement, se rencontrent dans le cadre d'une majorité relative, on la retrouvera sous la huitième législature, la moindre dissidence dans les

D'ailleurs, comme le remarque A. COLLOVALD, les premiers députés gaullistes ne correspondent pas sociologiquement à l'image du *godillot*, s'ils sont encore politiquement dépendants de Ch. DE GAULLE, ils *« détiennent les atouts qui freinent les tentatives d'imposition d'autorité et de ''fidélité'' inconditionnelle »*[929].

Les critiques, formulées, d'abord à huis clos, sont incisives. Ainsi, le 25 juillet 1959, lors du Conseil National de l'UNR, M. DURBET, député gaulliste, regrette que la majorité soit déconnectée des choix qu'elle valide : *« une vie séparée, retranchée, nous prive de toute information et de toute communication, ce qui nous place horriblement en porte-à-faux devant l'opinion publique où, de plus en plus, s'accrédite l'idée que l'UNR est moins que rien »*[930]. De même, J. RICHARD, secrétaire général du mouvement, lors des assises de Strasbourg, en mars 1961 demande que les propositions de l'UNR soient davantage étudiées par les pouvoirs publics : *« ayant prouvé notre discipline, notre fidélité, notre maîtrise de soi, nous demandons aujourd'hui que les recommandations, les résolutions, les propositions de lois adoptées par notre Conseil National et nos instances soient prises en considération »*[931]. Les parlementaires souffrent de leur inconditionnalité ; la majorité ne se sent pas seulement inutile, elle est frustrée de ne pas être écoutée et va profiter des moments de faiblesse pour chercher, à l'image des parlementaires frondeurs de l'Ancien Régime, à conquérir une parcelle du pouvoir qui leur est refusé. Ainsi, exploitant l'absence du Premier Ministre[932], M. VOISIN tente, en juillet 1963, de s'opposer au Gouvernement lors de la discussion de la *loi de finances rectificative pour 1963* : *« depuis plusieurs années, nous n'avons jamais manqué de vous aider. Et si vraiment, vous n'acceptez de faire aucun effort, je serai obligé de maintenir mon amendement avec les conséquences que cela comporte »*[933].

---

rangs majoritaires peut dès lors entraîner un échec du Gouvernement, ce qui peut expliquer les agacements de Ch. DE GAULLE. Voir *supra*.

[929] Ils ressemblent, en effet, aux notables locaux qui sous les régimes précédents jouissaient d'une grande autonomie politique. A. COLLOVALD, Une politique de la fidélité. La construction du groupe UNR : 1958-1962, *op. cit.*, p. 61. C'est pourtant cette image d'inconditionnalité qui va marquer les mémoires, voir *infra*.

[930] Cité par P. AVRIL, *Le régime politique de la Cinquième République*, *op. cit.*, p. 286.

Au cours du premier conseil national de l'UNR, le même M. DURBET, affichait déjà son mécontentement : *« Nous sommes devant vous princes du pouvoir, comme deux cent dix sujets et autant de sujets de mécontentement. Nous consentirions à faire de la figuration à condition qu'elle apparaisse intelligente »*. Cité par O. WIEVIORKA, *Le parlementarisme mutilé*, in *M. DEBRE, Premier Ministre 1959-1962*, S. BERSTEIN, P. MIZLA et J. F. SIRINELLI, Paris, PUF, 2005, p. 183-184.

[931] J. RICHARD. *Idem*, p. 184.

[932] G. POMPIDOU étant en déplacement officiel en Turquie.

[933] J. GICQUEL, *Essai sur la pratique de la Cinquième République*, *op. cit.*, p. 319.

Lassés d'une relation à sens unique[934], les parlementaires gaullistes menacent de rompre l'équilibre créé, dès 1958, à leurs dépens. Toutefois, s'est construit, face à ces individualités, le mythe d'un groupe inconditionnel.

b) La construction progressive du comportement de référence

« En 1958, malgré une Constitution ''rationalisée'', la vie politique française semble, pour l'essentiel, se modeler toujours sur la tradition selon laquelle l'électeur vote pour des idées plutôt que pour désigner une majorité de gouvernement, le député évite de se classer nettement dans la majorité ou l'opposition, pour mieux défendre ses mandants face au pouvoir, les partis répugnent à s'engager à fond pour le Gouvernement, quand bien même ils en ont la direction, l'exécutif, enfin, doit rechercher la confiance de l'Assemblée plutôt que celle de la Nation pour rester au pouvoir. Mais depuis lors, par la volonté du Général DE GAULLE et du Gouvernement, du Premier Ministre notamment, un deuxième modèle se dégage, en complète rupture avec le précédent. L'électeur, désormais, ne devrait plus témoigner dans l'absolu par son bulletin de vote mais désigner une majorité politiquement viable, les partis devraient, en se regroupant, favoriser la constitution de cette majorité et les députés choisir clairement le camp du Gouvernement ou de l'opposition. (...) La fonction de l'UNR, me semble-t-il, (...) est de favoriser autant que possible le passage de la France du premier au second de ces modèles politiques »[935]. J. CHARLOT évoque la construction progressive de l'inconditionnalité, peu à peu érigée en comportement de référence. Malgré les dissensions, les responsables s'attachent à véhiculer l'image d'un parlementaire obéissant[936], soutenant, conformément à son devoir, la politique du Gouvernement. Grâce à *l'idéal type* du parlementaire inconditionnel, dans lequel se coulent des parlementaires qui ont, depuis 1962, intériorisé l'exigence d'union, l'UNR a réalisé la fonction qui lui était assignée.

Les responsables UNR ne sont pas les seuls auteurs de cette réussite, les parlementaires gaullistes, placés dans une dépendance politique et philosophique à l'égard de l'exécutif, ont

---

[934] Le désenchantement a été rapide, Ch. DE GAULLE s'étonnant d'ailleurs que les élus de 1967 espèrent encore jouer un rôle législatif comparable à celui de leurs ainés : *« que croyaient-ils donc en se faisant élire ? Ils ont bien vu, depuis 1958, comment le régime fonctionne. S'ils se sont faits des illusions, s'ils ne voient pas la réalité des choses, je n'y suis pour rien. En tout cas, ce n'est pas moi qui leur ai fait de vaines promesses »*. Ch. DE GAULLE cité par J. FOCCART, *Tous les soirs avec DE GAULLE. Journal de l'Elysée, t. 1, 1965-1967, op. cit.*, p. 622.

[935] J. CHARLOT, L'Union pour la Nouvelle République : un bilan, *op. cit.*, p. 80.

[936] En adoptant un règlement intérieur strict, une police des investitures rigoureuse, en réglementant les prises de position, afin de limiter l'expression des dissensions au seul huis clos et en n'hésitant pas à exclure les dissidents.

été contraints d'adopter l'inconditionnalité. Progressivement, cette contrainte s'est intériorisée, *« l'évolution des choses a aidé celle des esprits, évidemment ; n'ayant point agi comme ils pensaient, les députés UNR ont fini par penser comme ils agissaient »*[937]. Afin d'éloigner les critiques du *godillot* ou des *machines à voter*, les élus vont justifier leur attitude unanimiste par la volonté de réaliser, à travers elle, un intérêt supérieur : celui de la France, incarné par Ch. DE GAULLE. Ils ont ainsi largement contribué à faire de l'inconditionnalité, et de la discipline de vote qui l'accompagne, le comportement de référence du parlementaire de la majorité.

L'inconditionnalité, diversement justifiée, est ainsi totalement intériorisée par les élus : l'idéal type du parlementaire obéissant, acceptant, malgré ses critiques, de voter le texte du Gouvernement s'est ainsi forgé sous les deux premières législatures de la Cinquième République[938], il se répercute d'élections en élections. La discipline de vote, par ce qu'elle est l'une des manifestations tangibles de l'inconditionnalité, devient l'attitude de référence de tout parlementaire de la majorité, quelle que soit sa couleur politique. Elle va entraîner l'adoption par l'opposition d'un comportement similaire, celle-ci étant obligée, afin de garantir une efficacité minimale à sa philosophie politique, de s'unir et d'afficher sa cohésion. *« La discipline de vote si souvent évoquée sous la Quatrième et jamais respectée »*[939] trouve, dans le régime de la Cinquième République, un cadre d'épanouissement qui va permettre sa généralisation. Les procédures juridiques visant à contraindre les parlementaires interviennent pour une part non négligeable dans cet épanouissement. C'est, toutefois, la fidélité inconditionnelle à Ch. DE GAULLE qui permet, grâce à un processus d'intériorisation, la généralisation de la discipline de vote. Ce conditionnement à l'obéissance est aujourd'hui conforté par différents procédés alliant sanctions et rétributions.

[937] M. DUVERGER, *Paradoxe d'une réforme électorale*, cité par A. COLLOVALD, Une politique de la fidélité. La construction du groupe UNR : 1958-1962, *op. cit.*, p. 53.
[938] Le succès inespéré de 1962 validant cette attitude d'inconditionnalité.
[939] R. TRIBOULET cité par J. GICQUEL, *Essai sur la pratique de la Cinquième République*, *op. cit.*, p. 314.

Section 2 :

Les justifications contemporaines de la discipline de vote

A. TERRENOIRE, se confiant à F. AUDIGIER, reconnaît : *« du temps de DE GAULLE, on pouvait accepter n'importe quoi parce que c'était DE GAULLE »*[940]. L'explication de l'obéissance pendant ces premières heures de la Cinquième République semble simple, la fidélité à un homme, à sa politique quelle qu'elle soit, justifie la discipline de vote. Cependant, Ch. DE GAULLE a quitté la présidence de la République en 1969 et depuis plus de quarante ans, les parlementaires continuent de respecter la discipline de vote. Cette inconditionnalité étonne ; M. MOPIN a tenté d'en inventorier les raisons *« on a moqué ces ''godillots'', épris ''d'auto flagellation''. L'explication par le masochisme est courte, même si tout a été fait au début de la Cinquième pour culpabiliser les élus et leur imposer un régime pénitentiel. Il était difficile de résister aux consignes d'unité de vote puissamment relayées par les collaborateurs du Premier Ministre et des ministres et les ''apparatchiks'' des groupes. Ensuite, la servitude volontaire devient une habitude »*[941]. M. MOPIN restitue la chronologie du phénomène, les premiers parlementaires de la Cinquième République ont racheté les fautes de leurs prédécesseurs, ils ont offert leur liberté sur l'autel de l'efficacité du régime et espéraient en retirer quelque considération. A cette soumission volontaire a succédé une obéissance mêlée de contrainte, les pressions du groupe s'ajoutant à celles exercées par l'Exécutif et les membres des cabinets. Si M. MOPIN mentionne un phénomène d'acclimatation (§2), les parlementaires ayant progressivement transformé leur asservissement en acceptation fondée sur l'habitude, il omet d'évoquer un autre moteur de l'obéissance qui se construit entre deux oppositions : la peur de la sanction et la recherche de la rétribution (§1).

[940] F. AUDIGIER, Entretiens avec Alain TERRENOIRE, *Parlement[s]*, n° 12, 2009, p. 107.
[941] M. MOPIN, Diriger le Parlement, *op. cit.*, p. 46.

§1 : La dialectique sanction-rétribution : moteur secondaire de l'obéissance

Les présidents des groupes sont souvent comparés à des bergers menant leur troupeau vers l'obéissance. Afin de contraindre une équipe parfois indocile, ils doivent savoir utiliser harmonieusement la menace et la rétribution. La promesse d'une récompense facilite le cheminement du parlementaire vers la décision validée par le groupe (B). Les sanctions, alliant répression et dissuasion, doivent empêcher les plus turbulents de s'éloigner de l'unité (A). Parce que la discipline de vote n'est pas seulement une question intra-parlementaire, les présidents de groupes ne sont pas les seules autorités aptes à intervenir, ils sont secondés par des représentants du parti politique, voire du pouvoir exécutif.

A) La force relative des sanctions

Les statuts des groupes et des partis, qu'ils érigent la discipline de vote en principe, ou la relègue au rang d'exception, envisagent la sanction d'une éventuelle dissidence. Parce qu'elles sont l'objet d'une procédure décrite par les règlements intérieurs et que les parlementaires, qui décident de se désolidariser de la majorité du groupe les connaissent, les sanctions revêtent un caractère officiel (1). S'ajoutent à ces mesures officielles, des sanctions moins avouables, confidentielles, qui suivent une procédure occulte (2).

1) La faiblesse des sanctions officielles : refus d'une dramatisation de la dissidence

Selon le statut de la discipline de vote, règle de vie en communauté ou exception au principe de liberté, les dispositions prévoyant la sanction du dissident sont tantôt précises, tantôt évasives (a). Toutefois, les cas d'application, de plus en plus rares (b), conduisent à s'interroger sur la faiblesse des sanctions (c).

a) La diversité statutaire

Cette diversité statutaire, consécutive à des conceptions différentes de la discipline de vote, nous contraint à envisager séparément les pratiques des groupes.

- *Les groupes gaullistes*

La position du groupe gaulliste quant à la discipline de vote est pour le moins ambivalente ; si les statuts reconnaissent la liberté de vote et d'expression[942], ils érigent la solidarité en principe de fonctionnement du groupe[943] et en font un impératif dans le cas où les parlementaires ont décidé l'application de la discipline de vote[944]. En conséquence, ils édictent les mesures sanctionnant les comportements dissidents. Les statuts ne visent pas expressément le manquement à la discipline de vote ou à l'unité des votes, mais entendent sanctionner tout *« manquement d'un membre du groupe ou apparenté »*[945]. La procédure est décrite assez rapidement : le président du groupe convoque l'auteur du manquement ou de la faute grave[946], entend ses observations et décide de le déférer au bureau du groupe afin que soit prononcée, contre lui, une sanction, ou de s'en tenir au rappel à l'ordre, si celui-ci a suffi à remettre l'intéressé sur le chemin de l'unité de vote[947]. Les statuts imposent un respect des droits de la défense du dissident puisque le bureau ne peut prononcer aucune sanction sans avoir entendu l'intéressé[948]. L'échelle des sanctions est assez large : *« rappel à l'ordre,*

[942] Article 24 des statuts du groupe UNR-UDT de la deuxième législature et article 5 des statuts de l'UMP pour la treizième législature.

Nous avons choisi de restreindre l'étude des statuts à ces deux extrêmes, les dispositions de ces deux textes, distants de quarante-cinq ans, étant souvent similaires.

[943] Article 5 alinéa 2 des statuts du groupe UMP et article 24 alinéa 2 des statuts du groupe UNR-UDT.

[944] L'article 5 alinéa 3 limite cette possibilité aux seuls scrutins de confiance ou de motion de censure, mais n'impose pas, comme l'article 24 alinéa 2 des anciens statuts, une solidarité impérative, l'intériorisation progressive de l'exigence d'unité rendant cette disposition surabondante.

[945] Article 12 alinéa 2 des statuts du groupe UMP et article 25 alinéa 2 des statuts du groupe UNR-UDT qui, lui, ne concerne que les membres à part entière du groupe.

[946] La procédure est aujourd'hui identique, qu'il s'agisse d'un simple manquement ou d'une *« faute grave »*, article 12 alinéa 2 des statuts du groupe UMP.

Les articles 25 et 26 établissaient une procédure différente selon qu'il s'agissait d'un manquement, jugé en première instance par le président du groupe, qui pouvait décider de déférer le dissident devant le bureau du groupe, ou d'une faute grave qui relevait en première instance du bureau.

Les termes de l'article 5 alinéa 3 nous permettent d'estimer que le refus de se soumettre à l'unité de vote décidée hors des cas de censure et de confiance, constitue simplement un manquement, et qu'à l'inverse, se désolidariser de la discipline de vote décidée pour ce scrutin, relève de la faute grave.

[947] L'article 12 alinéa 2 *in fine* lui offre une large latitude puisque, s'il consacre la possibilité pour le président de déférer l'auteur du manquement au bureau, il peut tout autant décider de ne pas le faire.

L'article 25 alinéa 2 des statuts du groupe UNR-UDT consacrait déjà la même marge de manœuvre.

[948] Article 12 alinéa 3.

privation d'une délégation de mandat, exclusion temporaire ou définitive »[949]. Les statuts prévoient enfin l'existence d'une voie d'appel, limitée à la sanction la plus grave, qu'est l'exclusion, temporaire ou définitive, du groupe. Cet appel doit être interjeté dans un délai de huit jours après le prononcé de la sanction. L'ensemble du groupe, constitué en assemblée générale, statue et confirme ou infirme l'exclusion du parlementaire[950]. L'absence d'automaticité atteste un fonctionnement consensuel du groupe, les statuts n'étant invoqués qu'en cas de difficultés réelles[951].

Les groupes socialistes, parce qu'ils constituent la traduction parlementaire d'un parti de masse, se doivent d'organiser plus rigoureusement le respect des consignes de vote.

- *Les structures socialistes*

L'autonomie du groupe parlementaire semble ici moins intense, le groupe étant perçu comme la traduction parlementaire du parti, il doit se conformer aux décisions adoptées par ses organes, y compris dans la détermination des consignes de vote. La gestion des dissidences relève dès lors du parti, comme en atteste l'article 18 des statuts du groupe SRC : *« le bureau défère les cas d'indiscipline au Parti Socialiste »*[952].

Les statuts du parti, après avoir rappelé l'obligation inconditionnelle de respecter la discipline de vote[953], organisent la procédure visant à sanctionner les *« infractions »*[954]. Les cas de dissidences relèvent du Conseil National qui peut se contenter d'un rappel à l'ordre ou choisir de prononcer une véritable sanction. La procédure est assez lourde, l'article 11-11 prévoyant

---

[949] Article 12 alinéa 3.

L'article 26 des statuts du groupe UNR-UDT prévoyait une sanction supplémentaire : *« l'exclusion des réunions du groupe »*, exclusion temporaire ; il convient de préciser qu'il ne s'agit pas de l'exclusion du groupe, mais de la privation du droit d'assister aux réunions et de participer aux débats et prises de décisions.

[950] J. CHARLOT précise que les membres du groupe se prononcent à la majorité absolue et que le scrutin est secret, *L'Union pour la Nouvelle République : étude du pouvoir au sein d'un parti politique, op. cit.*, p. 147.

[951] Les statuts du parti UMP prévoient une autre procédure de sanction. celle-ci semble, toutefois, réservée aux manquements aux décisions prises par les organes du parti, sans pouvoir s'appliquer aux cas de manquement à la discipline de vote, aucune des dispositions propres à l'Union n'évoquant explicitement la discipline de vote, ni les cas de manquements aux principes de l'unité de vote.

Les anciens statuts prévoyaient que l'exclusion du parti entraînait automatiquement l'exclusion définitive du groupe (article 26 alinéa 2). Une telle automaticité n'est plus aujourd'hui possible au nom de l'autonomie du groupe face au parti, et du fait de la nature composite de celui-ci.

[952] Les statuts du groupe socialiste du Sénat imposent la discipline de vote à ses membres à part entière, sans pour autant évoquer le mécanisme de sanction ; l'obligation semble, dès lors, bien relative.

[953] Article 9-6 des statuts du Parti Socialiste.

[954] *Idem*. L'infraction peut être définie comme une transgression, celle-ci peut devenir une sorte de rite de passage conduisant à s'émanciper de l'autorité. Le rejet de la discipline de vote peut constituer une telle transgression, elle permet à son auteur de s'affirmer comme individu à part entière face aux autres membres d'un groupe.

qu'elle doit s'étendre sur deux sessions consécutives du *Conseil National*[955], la première session permettant d'instruire le cas de dissidence[956], la seconde de prononcer la sanction. L'arsenal répressif est varié, la sanction étant fonction de la gravité du manquement, qui s'apprécie en fonction de la nature du vote[957], du texte, des conséquences du vote sur le Gouvernement ou le parti. Le *Conseil National* peut décider de prononcer un avertissement, un blâme, une suspension temporaire, voire une exclusion définitive ou temporaire. Il convient d'ajouter à ces sanctions, la suspension temporaire de délégation qui se définit comme *« l'interdiction d'être candidat du parti, de le représenter, de parler ou d'écrire en son nom ou d'occuper un poste (fonction ou délégation) à quelque degré de l'organisation que ce soit »*[958]. L'appel de ces sanctions est possible et peut être porté devant le *Congrès National*[959].

Les parlementaires rattachés administrativement au groupe socialiste[960] ne sont pas liés par la discipline de vote, aucune sanction ne peut donc être adoptée contre eux ; elle s'impose, en revanche, aux autres apparentés. Toutefois, si ceux-ci n'appartiennent pas au parti socialiste, il semble qu'aucune mesure ne puisse venir sanctionner un éventuel manquement. La gestion extraparlementaire des sanctions officielles relativise la force obligatoire de la discipline de vote.

La sanction est, contrairement aux dispositions du groupe gaulliste, totalement maîtrisée par le parti, celui-ci n'est toutefois saisi de l'indiscipline que sur l'initiative du bureau du groupe, dont l'autonomie est tributaire de l'interprétation du verbe *« déférer »*[961]. Si le président estime qu'il s'agit d'un impératif, il se trouvera face à une obligation de déférer le dissident. Si, en revanche, il estime que le verbe est conjugué à l'indicatif, il disposera d'une marge de manœuvre plus importante et pourra choisir de déférer ou non l'indiscipliné. Le fonctionnement consensuel autant que l'autonomie grandissante du groupe face au parti, permettent aujourd'hui aux présidents des groupes socialistes de jouir d'une plus grande latitude.

---

955 L'article 7-8 des statuts du parti prévoit qu'il existe au moins quatre sessions annuelles.

956 Par l'audition de l'intéressé, de la fédération à laquelle il appartient et du président de groupe.

957 Abstention ou rupture de la discipline de vote par l'émission d'un vote totalement opposé à la direction validée par le groupe.

958 Article 11-6 des statuts du Parti Socialiste ; l'alinéa 2 de cet article prévoit, que la *Commission des Conflits* peut permettre à un élu *« de continuer à remplir son mandat, si elle juge qu'il est de l'intérêt du parti qu'il en soit ainsi »*.

959 Article 11-11 des statuts du Parti Socialiste. L'appel n'est pas suspensif.

960 Les Radicaux de Gauche à l'Assemblée Nationale et Les Verts au Sénat.

961 Article 18 des statuts du groupe socialiste : *« le bureau défère les cas d'indiscipline au Parti Socialiste »*.

Les groupes que nous avons pu qualifier d'atypiques ne connaissent pas de sanction officielle de la dissidence, soit parce que la liberté de vote reconnue aux membres est absolue et que la discipline de vote n'est pas envisagée, soit que ces groupes ne se sont pas dotés d'un statut qui mentionnerait de telles sanctions et la procédure idoine. Certains, malgré leur tradition libérale, ont pu, comme les groupes *traditionnels*, prononcer des sanctions à l'encontre de parlementaires dissidents.

b) Les rares cas d'application

Les sanctions sont rarement appliquées, quelques cas historiques, remontant aux origines de la Cinquième République, rappellent toutefois leur existence, autant que l'intransigeance des responsables de l'époque face aux dissidents. La pratique est aujourd'hui moins rigoureuse, il est toutefois possible de trouver des exemples, certes épars, de telles sanctions, démontrant la permanence des dissidences et de leur condamnation. Leur rareté, autant que leur gravité attestent toutefois leur caractère exceptionnel.

- *Les cas historiques*

Le terme historique peut être interprété de deux manières différentes : est historique un fait qui remonte aux origines d'une période, l'est également, un fait qui continue à faire référence.

Sanction historique au premier sens du terme, l'exclusion de R. DRONNE prononcée en novembre 1961, après que ce député UNR eut refusé de voter le budget de l'Algérie. Cette exclusion clôt une série d'indisciplines causées par la désapprobation de la politique algérienne de Président de la République[962]. La sanction est notifiée au parlementaire par une lettre du président du groupe, qui avoue qu'il s'agit pour lui d'un *« crève-cœur de voir un compagnon de la première heure se séparer ainsi de nous… »*[963].

Sanction historique au sens où elle constitue l'archétype de la mesure prononcée contre un parlementaire dissident, la suspension de délégation prononcée contre J. DRAY, M. GALLO

[962] Voir *supra*.

[963] Lettre de R. SCHMITTLEIN, citée par J. CHARLOT, *L'Union pour la Nouvelle République : étude du pouvoir au sein d'un parti politique*, *op. cit.*, 1967, p. 148 et svtes. Le choix des termes atteste que l'exclusion est une sanction de l'attitude du parlementaire, qui, malgré les rappels à l'ordre a maintenu un comportement qui, *de facto*, l'excluait du groupe.

et J. L. MELENCHON, entre autres, en 1991. Ces parlementaires socialistes avaient refusé de soutenir le Gouvernement de M. ROCARD, qui engageait sa responsabilité sur une déclaration de politique générale ayant pour objectif de démontrer l'union de la représentation française face à l'engagement des troupes dans la guerre du Golfe[964]. S'agissant d'un vote engageant la politique du Gouvernement, la sanction des dissidents s'imposait aux structures socialistes. Les parlementaires ayant rompu l'unité s'attendaient d'ailleurs à être sanctionnés[965]. Immédiatement, le *Premier Secrétaire* du Parti Socialiste a prononcé, à titre conservatoire, une suspension temporaire de délégation[966]. Concrètement, cette mesure, outre qu'elle interdit aux dissidents de prendre la parole au sein du parti, les suspend des fonctions qu'ils peuvent exercer au nom du groupe parlementaire. Ainsi, R. CARRAZ est suspendu de ses fonctions de membre du bureau du groupe socialiste de l'Assemblée, J. P. MICHEL quant à lui, ne peut plus exercer les fonctions de *whip* de la commission des Lois[967]. Ces mesures s'appliquent en attendant la décision du *Comité Directeur* du parti qui se réunit le 2 février 1991 afin de juger de la conduite à suivre face aux dissidents. S'il décide que les faits doivent être sanctionnés, il lui faudra s'en remettre à la *Convention Nationale*, seul habilitée à prononcer la sanction. Celle-ci est réunie à Cachan, les 6 et 7 avril 1991, la direction du parti lui propose de maintenir la suspension de délégation des parlementaires qui n'ont pas médiatisé leur divergence[968] jusqu'à la fin de la session parlementaire de printemps, mais de prolonger la peine des *dissidents endurcis*[969].

Cette relative douceur, P. MAUROY évoqua d'ailleurs la *« modération »* dans la *« rigueur »*, s'explique diversement. D'une part, bien qu'il s'agisse d'un engagement de responsabilité, celui-ci est atypique puisqu'il s'agit d'afficher, en dehors des frontières, l'union de la représentation nationale et symboliquement de la France, derrière la décision d'engager ses troupes dans le conflit opposant l'Irak et le Koweït. De ce fait, le Premier Ministre a pris soin,

---

[964] Deux sénateurs du groupe socialiste ont également refusé de voter l'approbation d'une déclaration de politique générale sollicitée en vertu de l'article 49 alinéa 4.

[965] Ainsi, *Le Monde* estime, 18 janvier 1991 : *« M. DRAY s'attendait mercredi à être exclu du Parti Socialiste »*.

[966] Soit les sept députés qui ont voté contre : J. F. DELAHAIS, J. P. MICHEL, J. P. FOURRE, R. CARRAZ, H. MIGNON, J. DRAY, M. N. LIENEMANN, G. MARIN-MOSKOWITZ qui s'est abstenue, et les trois sénateurs, J. L. MELENCHON, P. LORIDANT, M. BERGE-LAVIGNE, qui ont également voté contre. M. GALLO, député européen qui s'était ouvertement prononcé contre la décision présidentielle, a également été sanctionné par une suspension temporaire de délégation.

[967] *Le Monde*, 19 janvier 1991.

[968] Soit sept des onze parlementaires suspendus dès janvier 1991.

[969] Le terme de cette aggravation fit néanmoins débat : la direction proposait, en effet, de suspendre de délégation R. CARRAZ, J. DRAY, J. L. MELENCHON, et M. GALLO jusqu'au prochain congrès. Or, cette prolongation aurait empêché J. L. MELENCHON d'être le candidat du Parti Socialiste aux élections cantonales. La *Convention Nationale* a, dès lors, fait preuve de pragmatisme et les quatre dissidents furent suspendus de délégations jusqu'à l'automne, afin de permettre au sénateur de candidater dans les règles, et d'éviter qu'il ne prenne la tête d'une liste dissidente.

avant le vote, de rassurer l'opposition en précisant que *« ceux qui voteraient pour ne ser[aient] en aucun cas présumés soutenir la politique générale du Gouvernement »*[970]. Un raisonnement *a contrario* permet de conclure que ceux qui ont voté contre ne sont pas présumés rejeter la politique générale du Gouvernement. Ce refus de la confiance ne rompt pas le pacte majoritaire, il s'agit d'un vote de circonstance comme le Premier Ministre l'a lui-même souligné.

Un autre argument permet de justifier la faiblesse de la sanction : le sujet relevait de la conscience des parlementaires ; dans de tels cas, la discipline de vote ne joue pas. Cette classification permet au Premier Ministre de dédramatiser l'enjeu du scrutin comme le remarque G. CARCASSONNE : *« ROCARD les avait, non pas encouragé c'est excessif, mais mis à l'aise : on pense que vous devez voter la confiance, que vous avez tort d'être contre, mais c'est une question de paix et de guerre et c'est un sujet de conscience ; quoi que vous votiez, on ne vous en voudra pas »*[971].

Cette procédure, qui s'est déroulée en 1991, demeure un exemple type de la sanction de parlementaires ayant rompu la discipline de vote. Sans doute parce qu'elle constitue l'une des dernières médiatisations d'une telle sanction. Depuis, les groupes et partis ont pris garde d'éviter une telle attention en limitant les sanctions, qui dès lors ont acquis un caractère exceptionnel.

- *Le caractère exceptionnel des sanctions*

A l'instar du caractère historique, le caractère exceptionnel des sanctions peut relever de deux acceptions. La sanction peut être, dans un premier temps, exceptionnelle parce qu'elle est prononcée par un groupe qui fait de la liberté de vote une vertu fondatrice. Dans un second temps, la rareté de la sanction démontre son caractère exceptionnel.

En 1991, l'exclusion de J. J. JEGOU et G. VIGNOBLE du groupe UDC, illustre le premier sens du terme exceptionnel. Ces deux députés ont choisi de faciliter, respectivement par leur abstention et leur vote favorable, l'adoption du projet de *loi portant réforme hospitalière*. Habituellement, les membres du groupe de l'Union Du Centre jouissent, conformément à la doctrine centriste, d'une liberté de vote ; la discipline de vote n'y a donc pas de valeur impérative et le fait de voter différemment de l'ensemble du groupe n'emporte pas de

[970] M. ROCARD, cité par J. J. CHEVALLIER, G. CARCASSONNE, O. DUHAMEL, *Histoire de la Cinquième République, 1958-2009, op. cit.*, p. 378.
[971] Entretien avec l'auteur.

sanction. Pourtant, malgré cet attachement à la liberté, ces deux députés ont été frappés d'exclusion pendant près d'un an. Différentes circonstances expliquent cette sanction. D'une part, le groupe avait décidé de respecter la discipline de vote pour les *« textes politiques ou médiatiques »*, il semble que la réforme hospitalière entre dans l'une de ces deux catégories extensibles. Il convient, d'autre part, de remarquer que J. J. JEGOU est sanctionné pour s'être abstenu et non pour avoir voté en faveur du texte. La dissension semble être moins grave puisque le député n'a pas apporté un soutien actif à l'adoption du texte ; or il encourt la même sanction que G. VIGNOBLE. De plus, les trois autres députés UDC[972] qui, comme lui se sont abstenus, n'ont pas été sanctionnés. Son vote semble dès lors ne pas être la cause exclusive de l'exclusion, comme l'atteste P. MEHAIGNERIE[973]: *« J. J. JEGOU, par ses déclarations, s'est de lui-même exclu du groupe. Quant à G. VIGNOBLE, par son vote d'aujourd'hui et contrairement aux engagements qu'il avait pris avec tous les membres du groupe, il s'est délibérément placé en dehors de l'UDC »*[974]. G. VIGNOBLE est sanctionné alors que le président prend acte de la volonté de J. J. JEGOU de se séparer du groupe. Il est vrai que le député avait suscité l'inimitié de ses collègues en affirmant que le groupe UDC *« devient inutile puisque ses dirigeants s'alignent totalement sur l'union de l'opposition. C'est une ligne suicidaire (...). Toute la droite du groupe UDC souhaite notre exclusion. Mais quand on n'a pas le courage suffisant pour être indépendant, je ne crois pas qu'on l'ait pour nous virer »*[975].

La réaction de G. VIGNOBLE atteste que la consécration d'une discipline de vote dans un groupe de traditions centristes est une aberration : *« oui, j'ai enfreint la discipline de vote. Mais je reste dans la ligne de l'UDC. Je le rappelle, j'ai voté la motion de censure contre le Gouvernement. Je ne comprends pas cette mesure d'avertissement. J'ai quitté un parti autoritaire (le PS) et je pensais que l'UDC avait une vocation à mieux comprendre les réalités »*[976].

L'existence de sanctions peut également sembler exceptionnelle dans la mesure où, aujourd'hui, l'ensemble des responsables rejettent l'existence de la discipline de vote, mettant en avant un fonctionnement consensuel du groupe basé sur l'acceptation et non sur la contrainte ; l'utilisation, même très mesurée, des sanctions, démontre que cette vision consensuelle est, pour partie, incorrecte. La onzième législature nous offre deux exemples de

[972] R. BARRE, G. GRIGNON, H. JEAN-BAPTISTE.
[973] Président du groupe UDC.
[974] *Le Monde*, 5 juillet 1991.
[975] *Idem*.
[976] *Le Monde*, 6 juillet 1991.

sanction qui reflètent la tension particulière qui règne au sein du groupe socialiste, groupe le plus important de la *majorité plurielle*, qui se doit de montrer l'exemple et dont la divergence ne peut entraîner le rejet d'un texte. Cette fois encore, les sanctions furent peu sévères, les deux cas de dissidences donnant lieu à des blâmes.

Le premier cas d'indiscipline sanctionnée par le parti majoritaire a trait à l'Europe : le 20 avril 1998, quatre députés[977] ont voté contre la résolution sur l'euro, un autre s'est abstenu[978]. Le président du groupe, J. M. AYRAULT, avait tenté d'obtenir du groupe la liberté de vote sur la question, afin de permettre à chacun de s'exprimer comme il l'entendait. Le groupe ayant refusé de déroger à la discipline de vote, la sanction, s'est imposée à lui et le bureau a saisi[979] le *Bureau National* afin d'obtenir la sanction des dissidents, y compris de celui qui avait modéré ses contradictions en choisissant l'abstention. Tous ont reçu un blâme du parti, sanction médiane entre l'avertissement, sans doute trop faible lorsque le parti est en situation majoritaire, et la suspension de délégation, sans doute trop pénalisante s'agissant d'un sujet qui a créé la division au sein de l'ensemble des groupes parlementaires.

Il convient en outre de noter que le sénateur dissident n'a pas été sanctionné, le président du groupe n'ayant pas jugé utile de le déférer devant les instances du parti[980]. Si la sanction est prononcée par l'organisation partisane, l'initiative de la procédure revient au président et au bureau du groupe qui peuvent légitimement choisir de ne pas sanctionner la divergence.[981]

Ces différences injustifiées de traitement, le même comportement entraînant ou non une sanction selon que l'on appartienne au groupe de l'Assemblée Nationale ou à celui du Sénat et une dissidence moindre entraînant une sanction identique, autant que les critiques d'une attitude *« rétrograde »*[982] conduiront le Parti Socialiste à accepter l'expression de conceptions différentes sur les questions européennes[983].

Le deuxième cas touche également un domaine sensible : celui de la chasse, toute tentative de réglementation des dates d'ouverture ou d'instauration de quotas entraînant une mobilisation des chasseurs, faisant prendre conscience aux élus du possible mécontentement de leur

---

[977] Y. BENAYOUN-NAKACHE, Y. GALUT, J. DRAY et C. PICARD.

[978] A. VIDALIES.

[979] Le 28 avril 1998.

[980] Confirmant la latitude des présidents de groupe et l'interprétation large des termes de l'article 18 des statuts, notamment le verbe *« défère »*.

[981] En 1999, quatre élus socialistes, membres du courant de *la Gauche Socialiste*, ce sont vus infliger un blâme par le parti pour avoir refusé la ratification du traité d'Amsterdam. Cette sanction avait été beaucoup moins médiatisée que les précédentes, *Le Monde* en faisant mention dans son édition du 21 novembre 2003.

[982] C'est ainsi qu'H. DESIR qualifie les sanctions. *Le Monde*, 30 avril 1998.

[983] Ainsi, lors de la ratification du traité de Lisbonne, l'irrespect des consignes de vote n'entraîna aucune sanction.

circonscription. Le sujet est également délicat pour la *majorité plurielle,* Les Verts étant opposés au texte et les élus communistes conditionnant leur soutien à l'acceptation des améliorations qu'il propose. Face à cette majorité morcelée, l'opposition est mobilisée, la moindre dissidence dans les rangs socialistes peut alors entraîner le rejet du texte et un camouflet pour le Gouvernement[984]. Six députés choisissent, toutefois, de maintenir leur opposition[985]. L'assistant parlementaire de J. P. DUPRE, qui a, comme les trois députés de l'Aude, voté contre le texte, se souvient que le blâme, qui a sanctionné ce manquement à la discipline de vote, a été prononcé par l'ensemble du groupe après que les intéressés eurent exposé leurs motivations[986]. La faiblesse de la sanction semble correspondre à la nature électorale de la dissension, les circonscriptions dont sont issus les députés étant des *« circonscriptions rurales »* entretenant une *« tradition cynégétique ancienne »*[987]. Dès lors, la dissidence n'est pas interprétée comme la volonté de blesser le Gouvernement, mais celle de défendre l'intérêt particulier de leur électorat. La sanction est d'ailleurs acceptée avec philosophie par les dissidents qui trouvent normal qu'un comportement déviant soit sanctionné, mais avec mesure puisqu'ils ont agi afin de défendre, au niveau local, les intérêts du parti.

Les sanctions prononcées par le groupe ou le parti contre un parlementaire qui n'aurait pas respecté la discipline de vote existent. Leur prononcé met à mal la théorie de l'autodiscipline. Malgré les trois blâmes prononcés sous la onzième législature, la sanction officielle de la dissidence demeure exceptionnelle et sous les douzième et treizième législatures, aucune n'a été prononcée ; les motivations de cette retenue sont diverses.

c) Les justifications diverses de la faiblesse des sanctions

Deux justifications peuvent être avancées pour justifier cette absence de sanction officielle : la dissension n'existe pas ou le groupe trouve un intérêt politique à masquer son mécontentement.

---

[984] D'autant que celui-ci a demandé un vote solennel, il ne sera donc pas possible de reproduire la manœuvre qui a permis le 14 juin 2000 de faire adopter le texte en deuxième lecture, à six heures du matin grâce à une forte mobilisation de la majorité et à la faible présence, des élus de l'opposition.

[985] Six autres se sont abstenus.

[986] M. NOBLECOURT révèle le 13 juillet 2000 que c'est le *Bureau National* du parti et non le groupe qui a prononcé la sanction, les abstentionnistes ont été sanctionnés par un avertissement et les six opposants ont été punis par un blâme ; sanctions adoptées à la quasi unanimité, seuls J. DRAY et G. SAVARY ayant choisi de s'abstenir. *Le Monde*, 13 juillet 2000.

[987] Assistant parlementaire de J. P. DUPRE. Entretien avec l'auteur.

- *L'absence de comportement dissident*

Le premier élément qui peut justifier l'absence de sanction officielle serait une absence de dissidence, si l'unité de vote est respectée, il n'y a pas lieu de prononcer de sanction. Afin d'examiner cette assertion, il convient d'étudier les votes émis par les parlementaires, durant une législature complète, postérieure à la onzième législature durant laquelle ont été recensés les derniers cas de sanction ; seule la douzième législature correspond à ces critères. Sur les soixante-dix scrutins publics, portant sur l'ensemble d'un texte, qui s'y sont déroulés, seuls trente trois ont fait l'objet d'une unité absolue des membres du groupe UMP, soit une proportion de 47,24 % ; la cohésion du groupe socialiste semble plus importante dans la mesure où cinquante deux des soixante-dix scrutins ont permis au groupe d'afficher une position unanime, soit une proportion de 74 %[988]. Dans 50 % des cas, les députés gaullistes ont rejeté les consignes de vote, ils ont été imités par leurs collègues socialistes dans 25 % des scrutins. Ces dissidences sont souvent minoritaires ; la plus grande dissension au sein du groupe UMP se remarque le 1er juin 2004, lors du vote du projet de *loi constitutionnelle relatif à la Charte de l'Environnement*, si quatre députés ont voté contre, ce qui n'est pas un nombre déterminant, le groupe UMP étant à l'époque composé de trois cent soixante quatre députés, trente-quatre ont choisi de s'abstenir.

La faiblesse des dissidences ne peut remettre en cause leur existence qui anéantit la première tentative de justification de la rareté des sanctions. Il faut chercher ailleurs une telle justification en s'interrogeant sur l'intérêt pour le parti de ne pas prononcer de sanction.

- *Une faiblesse justifiée par l'intérêt du parti*

Lorsqu'ils sont interrogés sur la raison de cette absence de sanction des votes rompant l'unité du groupe, les responsables politiques avancent l'inutilité politique de la sanction, qui a habituellement un effet contraire à celui recherché. Alors qu'elle doit sanctionner le parlementaire, réaffirmer l'autorité du parti et dissuader les éventuels contrevenants, la sanction met en lumière l'attitude des dissidents autant que la faiblesse du parti, contraint à imposer par la force une unité qui devrait résulter des débats. Ainsi, O. FAURE, secrétaire

[988] Ces statistiques ne prennent pas en compte les non votants, cette posture pouvant révéler différentes motivations ou circonstances. L'abstention est, elle, comptabilisée.
Elles se limitent au cas des groupes UMP et socialistes qui sont, sous cette législature, les deux groupes qui revendiquent l'unité de vote.

général du groupe SRC, reconnaît, que la sanction n'a pas d'effet dissuasif. Pire, elle affiche un coût supérieur à l'effet escompté, puisqu'elle valorise et médiatise sa position et qu'à travers elle, le dissident peut occuper une posture de victime.

Déjà en 1967, le groupe gaulliste s'interrogeait sur la conduite à tenir face à R. CAPITANT menaçant de voter la motion de censure présentée par l'opposition. L'embarras du groupe UNR est résumé par F. AUDIGIER : *« en le condamnant, on risquait d'en faire un martyr et de confirmer les accusations d'autoritarisme. En le laissant parler, on validait l'impression de dissensions au sein des gaullistes tout en ruinant la discipline de groupe »*[989].

Ces conséquences négatives de la sanction, notamment la critique d'autoritarisme et la mise en lumière de la faiblesse du groupe, expliquent le progressif abandon des sanctions officielles. Les responsables ont alors choisi de valoriser cette absence de sanctions afin de montrer l'ouverture du parti, son acceptation des divergences. Ainsi, lors des débats relatifs au PACS, le groupe RPR a permis à R. BACHELOT de s'exprimer et le parti ne l'a pas, après la dissidence, sanctionnée en la privant de son mandat de secrétaire générale adjointe chargée des nouveaux engagements politiques ou de celui de secrétaire nationale en charge de la démocratie de proximité. L'intéressée elle-même a mis en valeur la position de son groupe : *« c'est l'honneur d'un parlementaire que de voter selon sa conscience et c'est l'honneur d'un groupe parlementaire que d'accepter les différences en son sein »*[990]. Cette acceptation a permis au RPR de ne pas apparaître comme un parti rétrograde ; de plus, R. BACHELOT ayant largement médiatisé ses convictions, la sanction aurait subi une médiatisation identique, mettant en avant l'autoritarisme du groupe, sa faiblesse et renforçant la majorité, habile à critiquer le conservatisme du groupe gaulliste.

De même, suite au Congrès réuni en juillet 2008 afin d'adopter les modifications issues de la réflexion constitutionnelle du comité BALLADUR, et malgré la courte majorité qui a permis au Président de la République ne pas subir l'offense d'un échec, celui-ci, s'est, le 23 juillet 2008, lors de la réception donnée à l'Elysée en l'honneur des parlementaires qui ont voté la révision, *« félicité que l'UMP n'ait pris aucune sanction à l'encontre des sept parlementaires qui avaient voté contre »*[991]. Il s'agit également pour le Président de critiquer l'attitude du

[989] F. AUDIGIER, Le groupe gaulliste : quand les godillots doutent, *Parlement*[s], 2008, n° 9, p. 22. L'auteur relate que l'habileté de J. CHABAN-DELMAS, le laissant s'exprimer tout en appelant à l'unité autour du Premier Ministre, a empêché R. CAPITANT de radicaliser sa critique ; il a alors choisi de s'abstenir, puis de tirer les conséquences de sa désolidarisation en démissionnant de son mandat. E. PISANI choisit, lui, de voter la censure, et annonça sa démission immédiate, rendant inutile la sanction prononcée par le groupe ou le parti.

[990] Troisième séance du 17 novembre 1998.

[991] Ceux-ci ont toutefois révélé qu'ils avaient subi de fortes pressions afin de les persuader de modifier leurs votes et de soutenir le Président de la République.

parti adverse qui a mobilisé ses parlementaires et obtenu, parfois malgré de fortes résistances, que la quasi-totalité s'oppose au texte. Le Président de la République peut alors dénoncer *« une opposition sectaire »* animée par *« un certain esprit de clan »*[992]. L'attitude tolérante affichée par l'UMP permet de masquer le succès relatif du scrutin et de critiquer l'attitude parfois autoritaire de l'opposition, celle-ci ayant été, au cours de l'histoire, encline à stigmatiser et à sanctionner le comportement des dissidents. Les apparences peuvent toutefois être trompeuses, s'il est exact que les organisations socialistes ont prononcé davantage de sanctions que les organisations gaullistes, il s'agit uniquement des sanctions visibles et par là même officielles. L'existence de sanctions officieuses remet en cause le fonctionnement démocratique mis en avant par le Président de la République.

2) Les sanctions officieuses plus dissuasives

Afin d'établir une classification claire, il est possible de distinguer les sanctions officieuses prononcées par le parti (a) et celles prononcées par le groupe (b). Malgré son aspect schématique, consécutif à la fusion constatée précédemment, une telle distinction elle semble être la plus à même d'établir le caractère multiforme des menaces qui pèsent sur une éventuelle dissidence.

a) L'effet momentané de la menace partisane

La menace principale que peut exercer le parti sur les élus, qui refuseraient de se plier à la discipline de vote, consiste au retrait de leur investiture. Sous les régimes précédents, une telle menace n'aurait eu qu'un poids relatif, les partis n'étant pas, dans leur globalité, dotés d'une autorité suffisante pour imposer un candidat, les élus s'étant d'ailleurs constitués une clientèle fidèle à leur nom, avant de l'être à celui du parti.

Cet état des choses est bouleversé dès les débuts de la Cinquième République, les élus revendiquant leur fidélité à Ch. DE GAULLE, l'étiquette gaulliste et plus encore l'investiture de l'UNR devient un élément déterminant. Ainsi, J. MARETTE, lorsqu'il relate la campagne électorale qui s'est déroulée en 1961, suite à la démission du député UNR R. MOATTI, prend soin de révéler les résultats du sondage réalisé par l'IFOP montrant que plus de 50 %

[992] P. AVRIL et J. GICQUEL, Chronique constitutionnelle française, *Pouvoirs*, n° 128, 2009, p. 170.

des personnes interrogées ne connaissaient pas le nom du député, mais uniquement son étiquette partisane[993]. D. GAXIE évoque une personnalisation des élections présidentielles qui entraîne un renforcement des partis et de leur emprise sur l'ensemble des consultations électorales, les citoyens recherchant, au niveau local, à reproduire l'attitude qu'ils ont adoptée lors de l'élection présidentielle. Dès lors, l'appartenance et le soutien officiel du *parti du Président*, permettent une identification immédiate du candidat, indépendamment de sa personne, qui devient secondaire[994].

Dans ces circonstances, privé de l'investiture, les chances d'être élu ou réélu, sont fortement réduites. Certains exemples attestent, toutefois, qu'un retrait d'investiture n'est pas toujours une sanction et peut être dicté par d'autres impératifs politiques ; il peut d'ailleurs n'avoir aucune conséquence sur la réélection d'un parlementaire bien installé localement, qui a su se créer, puis entretenir, une clientèle électorale locale. C'est ce que constate F. VANNSON, réélu en 2002 malgré le refus de l'UMP de lui accorder son investiture[995] : *« en 2002, je n'avais pas eu l'investiture de l'UMP pour des raisons qui n'ont pas échappé aux électeurs et ils ont sanctionné ceux qui ont cru pouvoir me faire du tort. Mon travail n'était pas en cause*[996] *et encore moins ma fidélité au Président de la République J. CHIRAC. Les électeurs le voient immédiatement lorsqu'il y a une manœuvre »*. Pour ce député *« une présence sur le terrain, une capacité à écouter les électeurs, une disponibilité de chaque instant »*[997] favorisent une réélection.

Afin de parer aux critiques d'une emprise du parti sur les votes des parlementaires, les responsables affirment l'existence d'une séparation entre groupe et parti, ils rejettent l'affirmation selon laquelle le déroulement du mandat parlementaire interférerait sur le retrait de l'investiture. S. GIR, secrétaire générale du groupe UMP de l'Assemblée Nationale est claire, le rejet de la discipline de vote ne peut conditionner le renouvellement de l'investiture, celui-ci relevant d'une commission *ad hoc*, qui s'attache davantage à la situation locale qu'à la fidélité traduite par les votes parlementaires. La séparation semble artificielle, ainsi, E. ROBIN-TEINTURIER, chargée de mission au sein du même groupe, estime que la fidélité à

---

[993] J. MARETTE, L'UNR et l'élection législative partielle du neuvième arrondissement (4-11 juin 1961), *op. cit.*, p. 819-840.

[994] D. GAXIE, *Les fondements de l'autorité présidentielle. Transformation structurelle et consolidation de l'institution*, *op. cit.* p. 333-375**.**

[995] Puis réélu en 2007 dès le premier tour de scrutin.

[996] L'étude, au cours de la onzième législature, des scrutins publics portant sur l'ensemble d'un texte, démontre que ce député ne s'est désolidarisé de la majorité du groupe qu'une seule fois ; il a choisi l'abstention alors que la majorité s'est opposée, le 22 mai 2001 à l'adoption du projet de loi relative à la Corse.

[997] Réponse au questionnaire adressé aux parlementaires. Il reconnaît que ces circonstances lui offrent une *« liberté d'esprit »*, qui ne peut, toutefois, suffire à elle seule à permettre sa réélection.

la discipline de vote définie dans le cadre du groupe est examinée par le parti lorsque celui-ci s'interroge sur la reconduite de l'investiture d'un candidat, toutefois, ce critère est secondaire, le parti cherchant avant tout à investir le candidat qui a le plus de chance de remporter l'élection.

Cette intervention de la discipline de vote dans le champ partisan est permise par la brièveté des statuts qui ne mentionnent pas les critères sur lesquels doivent se fonder les responsables pour accorder ou refuser l'investiture, mais uniquement l'autorité compétente. La décision relève, habituellement, des instances nationales : le *Conseil National* de l'UMP *« statue sur les investitures électorales »*[998], de même, les candidatures *« ne sont définitives qu'après la ratification du Conseil National »*[999]. Les instances partisanes offrent, aux candidats les plus à même de remporter l'élection, l'investiture du parti. L'absence de critères statutaires leur offre une grande autonomie, le respect de la discipline peut entrer en jeu, *« le risque de ne pas être réinvesti par le parti à l'approche de nouvelles élections est en effet une épée de Damoclès suffisamment lourde pour inciter les élus à respecter les consignes du président de groupe »*[1000]. L'investiture est un moyen de contraindre les parlementaires à l'unité, le marché politique est simple : si le parlementaire ne veut pas prendre le risque de se voir retirer l'investiture et d'être concurrencé par un candidat officiel, il doit, au cours de son mandat, respecter la discipline de vote. D. TOURRAINE, ancien secrétaire général du groupe GDR, reconnaît qu'avant 1993, date à laquelle le groupe communiste a érigé la liberté de vote en principe fondateur, le refus de renouveler l'investiture pouvait sanctionner un parlementaire qui s'était montré trop indiscipliné[1001].

B. ROMAN, député socialiste relativise la force de la sanction politique qui peut frapper un parlementaire trop enclin à rompre l'unité de vote. Cette sanction revêt une efficacité lorsque le groupe parlementaire appartient à la majorité, elle n'est que momentanément efficace lorsqu'il est placé en situation d'opposition. Dans ce cas, la discipline de vote ne sera obtenue que dans la mesure où la menace du parti est formulée peu avant le renouvellement de la chambre. Dans tous les autres cas, elle ne peut suffire à emporter le vote et le respect de l'unité, le parlementaire mesurant que son indiscipline sera oubliée au jour où les

[998] Article 20 des statuts du parti UMP, sous réserve des dispositions de l'article 14, qui confie au *Congrès* la compétence de choisir le candidat de l'Union à l'élection présidentielle, et de l'article 11 qui donne compétence aux comité départementaux d'investir les candidats aux élections cantonales et municipales des villes de plus de trente mille habitants.

[999] Article 9.1.3.

[1000] O. NAY, Le travail politique à l'Assemblée. Note sur un champ de recherche trop longtemps déserté, *op. cit.*, p. 547.

[1001] Entretien avec l'auteur.

renouvellements seront examinés[1002]. Il convient toutefois de rappeler que B. ROMAN est un *institutionnel* du groupe et du Parti Socialiste. La menace pèse sans doute moins intensément sur cet élu enraciné, qui détient également des mandats locaux importants[1003], le retrait de l'investiture se fait à gain partisan égal, l'intérêt du parti ne doit pas être remis en cause par le refus de réinvestir un parlementaire turbulent. L'efficacité de la sanction politique consistant à refuser le renouvellement de l'investiture est donc variable, en fonction du moment où elle est adressée, étant entendu qu'elle ne sera payante que peu avant les élections, en fonction du parlementaire à qui elle s'adresse ; les *backbenchers* seraient, par intérêt électoral, plus dociles, soucieux de préserver une situation acquise grâce à l'investiture, comme le remarque J. CHARBONNEL : *« la filière normale, celle de la vie militante, de la sélection démocratique, produisait un nombre respectable de candidats que le prestige de l'étiquette suffisait à faire élire, mais ces députés comptaient en définitive peu de choses : coqs de villages élevés à la dignité de machines à voter »*[1004]. La situation des suppléants devenus députés suite à la nomination du primo élu au Gouvernement, est encore plus inconfortable. Leur raisonnement peut être rapidement résumé : refuser de suivre la discipline de vote, c'est risquer de ne plus être choisi comme suppléant pour le mandat suivant. Ainsi, en 1975, V. GISCARD D'ESTAING donne aux ministres la consigne de faire voter le texte par leurs suppléants : *« les députés qui étaient suppléants de ministres furent convoqués et menacés de n'être pas retenus lors des prochaines élections s'ils persistaient dans leur volonté de voter contre le projet de loi »*[1005].

La force de menaces semble également varier en fonction de la situation politique : la menace d'accorder une nouvelle fois l'investiture pesant davantage sur les votes des parlementaires de la majorité. F. VERCAMER, député du Nouveau Centre, évoquant son expérience au sein du groupe UMP, estime que les votes peuvent y être obtenus, en cas de réticences, par une mise en avant des risques encourus par le parlementaire quant à son investiture[1006] ; selon lui, le groupe ne recourt à la conviction qu'en second lieu, lorsque la pression n'a pas suffi à emporter le vote. Cette pression s'avère constante, résumée par une antienne véhiculée par les

[1002] Entretien avec l'auteur.

[1003] Cet ancien président de la commission des Lois de l'Assemblée nationale (200-2002), est actuellement vice-président du conseil régional du Nord-Pas-de-Calais. Il a également été, de 1983 à 2004, adjoint au maire de Lille et, de 1988 à 1997, membre du conseil général du Nord.

[1004] J. CHARBONNEL, *L'aventure de la fidélité*, Paris, Seuil, 1976, p. 99.

[1005] H. ROLLAND, *Souvenirs dérangeants d'un godillot indiscipliné*, *op. cit.*, p. 110-111.

[1006] En 2002, en vertu d'un accord de campagne, le candidat a bénéficié de l'investiture de l'UMP et de l'UDF. En contrepartie, il s'engageait, en cas d'élection, à siéger au groupe UMP de l'Assemblée, au moins jusqu'à la constitution du parti.

membres du groupe, « *attention, dans quelque temps on va discuter des investitures ...* »[1007]. Cette menace a particulièrement joué lorsque les élections législatives se sont déroulées au scrutin proportionnel. J. CHIRAC, alerté par Cl. LABBE, président du groupe RPR, de l'attitude peu coopérative de Ph. SEGUIN et M. NOIR les aurait rappelés à l'ordre, leur précisant qu'en cas d'élection à la représentation proportionnelle, leur carrière politique serait brisée si le parti leur refusait son investiture[1008].

Ces témoignages nous permettent de tirer différentes conclusions. La première est celle de l'existence de sanctions prononcées par le parti : le refus de se soumettre à la discipline de vote pouvant conduire ce dernier à refuser de renouveler l'investiture. La deuxième est qu'il s'agit de sanctions officieuses, le mandat parlementaire ne pouvant s'accommoder d'une telle menace pesant sur les votes des parlementaires. La dernière conclusion qu'il est possible de déduire est l'efficacité variable de la sanction : la menace ne pèse pas de manière identique sur les *frontbenchers* et sur les *backbenchers*, sur les primo élus ou sur les suppléants de parlementaires entrés au Gouvernement. Son efficacité varie également en fonction du calendrier, elle ne semble être efficace qu'à l'approche d'une consultation électorale.

Le groupe a pu apparaître comme un relais des sanctions prononcées par le parti, ce dernier peut également être l'auteur principal de menaces officieuses.

b) L'effet durable des sanctions parlementaires

Le refus de l'investiture n'est efficace qu'au terme du mandat, les sanctions mises à la disposition du groupe sont plus nombreuses. D'utilisation plus fréquente, elles peuvent paraître plus influentes. La progression d'un parlementaire au sein de la hiérarchie du groupe peut ainsi être freinée par son refus de se soumettre à l'unité de vote. Un tel parlementaire ne

---

[1007] Entretien avec l'auteur.

En février 2010, *L'Express* révèle l'existence d'une *liste noire* établie par le Président de la République et comportant le nom de parlementaires dont l'investiture ne doit pas être renouvelée en 2012. Attestant la permanence des pressions, cette liste, qu'elle existe ou non, parce qu'elle sonne comme un avertissement, démontre également l'existence de sanctions officieuses, prononcées, malgré une origine présidentielle, par le parti et réprimant notamment l'indiscipline de vote.

En 1962, la sanction présidentielle de l'hostilité prit une forme inédite. Avec l'onction populaire, le référendum du 8 avril 1962 lui ayant permis de régler par ordonnances les problèmes posés par l'exécution des Accords d'Evian, le Président de la République a choisi de priver les parlementaires d'Algérie, hostiles à sa politique et menaçant de faire basculer la majorité et avec elle le régime, de leur mandat.

[1008] Cette menace de leur refuser l'investiture, ou de nuire à leur réélection en les plaçant en queue de liste, semble avoir été dissuasive puisque le mouvement que les députés animaient a été mis en veille. P. GIRARD, *Ph. SEGUIN, biographie*, Paris, Ramsay, 1999, p. 183-184.

sera pas invité à intégrer le bureau, de même, de fréquentes indisciplines n'encouragent pas les responsables à désigner le parlementaire *whip* de commission, ou responsable d'un texte. Statutairement, ces postes d'encadrement sont attribués par un vote de l'ensemble du groupe au scrutin secret[1009], toutefois, l'unité étant une valeur fondatrice du groupe, ceux qui la rompent sont déconsidérés par leurs collègues, dès lors peu enclins à leur offrir des responsabilités.

Le refus de respecter la discipline de vote peut également empêcher les élus d'accéder à certaines tâches valorisantes. Ainsi, en juin 2000, afin de rallier les réticents au vote du projet de *loi relatif à la chasse*, le président du groupe a évoqué les sanctions qui pourraient s'abattre sur eux[1010]. La première sanction officieuse empêche le parlementaire d'avoir accès aux questions au Gouvernement, or elles demeurent un moyen pour les élus de défendre, sous les caméras, les intérêts de leur circonscription. Cette sanction s'avère relative, parce qu'elle dépend de l'effectif du groupe : si celui-ci est faible, le groupe ne peut se permettre de perdre un orateur, d'autant qu'un phénomène de lassitude s'installe au fur et à mesure de la législature, dans ce cas, la sanction sera rapidement oubliée. En revanche, si l'effectif du groupe est important, cette sanction peut condamner le parlementaire à un relatif anonymat.

La seconde mesure avancée afin de sanctionner les dissidents est le refus de leur accorder, pour l'avenir, un rapport, les privant ainsi d'une activité législative valorisante[1011]. Les parlementaires, conscients de l'existence de ces sanctions, prennent souvent la chose avec philosophie. Ainsi, L. TARDY, député UMP opposé au texte *création et internet*, sait que son refus de voter le texte et les amendements validés par le Gouvernement lui vaudra *« facilement des petites sanctions »*, mais affirme ne pas y penser, privilégiant son travail en commission et l'amélioration des textes législatifs. Dès lors, être *« privé d'un énième rapport »* ne le dérange pas[1012]. La faiblesse de la sanction, alors que le Gouvernement, faute de majorité, n'est pas parvenu à faire adopter son texte, s'explique par le fait que L. TARDY, bien que nouvellement élu, jouit d'un statut particulier au sein du groupe[1013] ; la permanence de son travail, en commission et en séance, freine les velléités de sanctions, le groupe étant

---

[1009] Article 11 des statuts du groupe UMP de l'Assemblée Nationale. Les statuts socialistes ne consacrent pas expressément le caractère secret du vote, celui-ci est toutefois respecté lors de désignations de personnes, sauf si, comme le précise M. CARILLON-COUVREUR, *« aucune contestation n'est élevée sur la personne du candidat »* ; assertion qui relativise le caractère secret du vote.

[1010] *Le Monde*, 28 juin 2000.

[1011] L'utilisation, sur les sites internet des parlementaires, des interventions en séance, en particulier des questions au Gouvernement et des rapports législatifs, démontrent que les élus s'appuient sur ses missions afin de promouvoir leur activité au sein des assemblées et construire un bilan en vue d'une réélection.

[1012] Entretien avec l'auteur.

[1013] Le fait qu'il ait été élu sans investiture limite également l'application de sanctions extraparlementaires.

conscient que celles-ci pourraient se révéler plus couteuses, de tels parlementaires facilitant, par leur présence accrue, la victoire des positions gouvernementales. En l'informant dès l'origine qu'il n'aurait pas sa voix sur ce texte, le député a offert au groupe le moyen de surmonter sa dissidence en mobilisant d'autres parlementaires qu'il jugera moins hostiles au texte, et de préserver numériquement sa majorité.

La treizième législature nous offre l'exemple d'une sanction particulière : celle infligée par le groupe SRC à J. LANG, qui a joint sa voix à celles de la majorité lors du Congrès qui a adopté en juillet 2008 une révision constitutionnelle d'importance. Parce qu'elle ne rentre pas dans l'échelle statutaire des sanctions, celle-ci est inhabituelle ; elle l'est également par la procédure adoptée. Depuis ce vote émis contrairement à la discipline de vote décidée par le groupe sous l'impulsion du parti, J. LANG est *« suspendu de réunion de groupe »*[1014]. Le secrétaire général du groupe SRC estime qu'à travers cette mesure, le groupe, qui a adopté la sanction lors d'une réunion plénière, a voulu symboliquement informer le député de sa désapprobation. La sanction n'a pas été ébruitée afin de ne pas mettre davantage en valeur la personne du dissident, ni de renforcer la division au sein du groupe parlementaire, certains s'étant explicitement prononcés en faveur du texte avant de se ranger à la discipline de vote. Une telle confidentialité offre un caractère officieux à la sanction, autant que son respect relatif. Ainsi, lorsqu'à la rentrée parlementaire 2008-2009, le groupe a confirmé J. M. AYRAULT à la présidence du groupe, J. LANG a participé au vote, sans qu'aucun député ne s'oppose à sa présence. La sanction se révèle purement symbolique, caractère aggravé par le fait que même avant d'être suspendu, J. LANG ne se rendait pas aux réunions du groupe[1015]. Cette sanction demeure le seul moyen dont dispose le groupe afin de notifier à l'un de ses membres, sur lequel il n'a pas d'autre influence, sa désapprobation.

A l'instar des sanctions officielles, les mesures officieuses réprimant un manquement à la discipline de vote jouissent d'une efficacité relative ; si la menace de les mettre à exécution suffit à emporter la conviction de certains parlementaires, elle demeure sans influence réelle sur de nombreux élus.

Parce qu'elles existent dans les textes et dans les faits, les sanctions attestent la présence de la discipline de vote, les parlementaires ne se prononçant pas uniquement selon leur conscience, mais afin d'éviter le châtiment. Toutefois, les multiples faiblesses du dispositif nous contraignent à chercher plus loin les véritables raisons de l'obéissance et, plus encore, de la

[1014] O. FAURE.

[1015] Comme le remarque M. CARILLON-COUVREUR, cela *« n'a pas de prise sur lui »*. Entretien avec l'auteur.

généralisation de la discipline de vote. Si la peur n'entraîne pas le vote, la certitude de la récompense peut devenir l'un des moteurs de l'acceptation de la discipline de vote.

B) La faible rétribution de l'obéissance

Les sanctions ne peuvent à elles seules expliquer l'attitude disciplinée des parlementaires, il convient de s'interroger sur la place des motivations inverses : les rétributions. L'assurance de voir sa fidélité considérée et récompensée encourage les parlementaires à respecter la discipline de groupe en général, et la discipline de vote en particulier. Les rétributions attendues de l'unité sont de deux natures ; les premières sont collectives (1), la majorité manifeste durablement son soutien au Gouvernement, en retour celui-ci doit lui permettre d'exercer au mieux son activité législative, sans la cantonner au rôle de machine à voter. Les secondes sont personnelles, elles ne s'adressent plus à l'ensemble du groupe, mais à certains individus, qui troquent leurs votes contre un avantage moins collectif.

1) Les rétributions collectives

La première des gratifications que les parlementaires attendent de leur fidélité et de leur discipline de vote est une plus grande considération du pouvoir exécutif. S'ils acceptent, un moment, de remettre leur libre arbitre dans les mains de Ch. DE GAULLE, ils attendent de lui qu'il le restitue une fois le régime installé. Or la contrition va s'imposer comme la posture du parlementaire de la majorité, la déconsidération du Parlement devant racheter les fautes commises par les parlementaires des régimes précédents.

Les témoignages sont nombreux, parlementaires anonymes, responsables de groupes ou de partis, présidents des assemblées …, estiment avoir fait preuve d'une discipline et d'une solidarité suffisante pour être mieux associés au choix de l'Exécutif, pour participer, en amont, à l'écriture des textes. Cette revendication ne se limite pas aux origines de la Cinquième République, elle traverse tout le régime et atteste que si la discipline de vote existe, la contrepartie attendue n'est toujours pas réalisée.

L'incompréhension des parlementaires des débuts de la Cinquième République face à l'attitude de l'Exécutif, peu enclin à récompenser leur fidélité, a déjà pu être évoquée ; l'intervention de J. RICHARD, secrétaire général de l'UNR lors des assises de Strasbourg les

17 et 19 mars 1961 semble la résumer au mieux : *« ayant prouvé notre discipline, notre fidélité, notre maîtrise de soi, nous demandons aujourd'hui que les recommandations, les résolutions, les propositions de loi adoptées par notre Conseil National et nos instances soient prises en considération »*[1016].

En avril 1973, les parlementaires notifient au Premier Ministre, P. MESSMER, qu'ils attendent, en contrepartie de leur fidélité, exercer pleinement leur pouvoir législatif : *« le Gouvernement, tout en manifestant sa personnalité doit laisser le Parlement faire contrepoids en exerçant son droit de proposition et de contrôle. Ce n'est pas seulement le rôle de l'opposition, à laquelle il faut donner les moyens de le remplir, c'est surtout celui de la majorité parce qu'elle partage avec le Président de la République la responsabilité politique devant le pays.*

De cette majorité nous avons connu le ''oui'' simple et simpliste, puis le ''oui, mais'' qui permet de tout dire - ce qui n'est pas bon - et finalement de ne rien faire, ce qui n'est pas bon non plus. Je propose le ''oui si'', c'est-à-dire le soutien conditionné par la participation active et loyale des parlementaires amis, fidèles mais responsables »[1017].

A l'inconditionnalité des premières heures de la République, succède un soutien conditionné à la réalisation de la collaboration. Il semble toutefois que le Gouvernement n'ait pas été enclin à accorder à la majorité la contrepartie souhaitée puisque, lorsqu'il clôtura la session parlementaire, le 30 juin 1973, E. FAURE, président de l'Assemblée, demanda que la résipiscence prenne fin et que le Parlement puisse collaborer efficacement avec le pouvoir exécutif, en étant associé à ses décisions : *« il est inévitable sans doute que, dans un premier temps … la réhabilitation du pouvoir exécutif, son installation dans la dignité, dans la durée et l'efficacité, aient eu comme contrepartie un certain effacement de la fonction parlementaire. Cette période est maintenant terminée. La transition est accomplie. La*

[1016] J. RICHARD cité par O. WIEVIORKA, *Le parlementarisme mutilé*, in *M. DEBRE, Premier Ministre 1959-1962, op. cit.*, p. 184.

[1017] A. CHALANDON, séance du 10 avril 1973, cité par M. SIMMONY, *L'activité législative de contrôle du groupe parlementaire de l'Union des Démocrates pour la République sous la quatrième et la cinquième législature, op. cit.*, p. 149.

R. FREY, président du groupe tiendra un discours similaire, réclamant la réalisation d'une collaboration effective des pouvoirs : *« dans quelques instants, monsieur le Premier Ministre, vous aurez, vous n'en doutez pas, je le pense, notre confiance, la confiance que nous devons au Premier Ministre choisi par le Président de la République. Notre appui ne vous sera nullement marchandé, mais nous vous demandons en échange une large concertation, une participation effective à vos travaux. Nous demanderons aussi à vos ministres de nous écouter, d'être sensibles à nos suggestions et à nos avis, d'être présents, persuasifs, convaincants et de se prêter à un dialogue aussi utile pour eux que pour nous ». Ibid.*

pénitence doit prendre fin, sans cependant qu'il soit en aucun cas question, bien sûr, de revenir aux errements de naguère »[1018].

La seule rétribution que la majorité semble être en droit d'attendre du Gouvernement est l'acceptation de certaines modifications. La marge de manœuvre des parlementaires semble toutefois faible, comme en atteste E. FAURE en 1977 : *« dans la pratique parlementaire de la Cinquième République, les députés sont essentiellement des agents recruteurs, des barnums électoraux, des médiateurs populaires (...). On les réunit à Paris pour leur permettre d'écouter les déclarations d'investiture qu'on ne leur demande plus d'approuver, de voter les budgets dont ils commentent à perte de temps les innombrables lignes sans pouvoir en modifier une seule ; enfin de donner force légale aux projets déposés par le Gouvernement, sauf à les modifier sur des points de détail dans la limite de ce que celui-ci veut bien tolérer »*[1019]. Le président de l'Assemblée déplore une apparence de collaboration des pouvoirs. Les parlementaires obtiennent, certes, des améliorations du texte en échange de leur soutien et de leur vote, toutefois, ils ne peuvent amender que les détails, le Gouvernement ayant préalablement déterminé les dispositions insusceptibles d'être modifiées.

Cette collaboration semble avoir été plus effective sous les Gouvernements socialistes de la septième législature, le groupe socialiste obtenant de participer à la rédaction des textes avant leur passage en commission[1020]. Si les députés de la majorité reconnaissent être des inconditionnels, ils donnent une nouvelle définition au terme *godillot*, ils n'acceptent plus béatement les choix de l'Exécutif, ils exigent d'être associés aux décisions qu'ils auront à ratifier : *« nous sommes des godillots mus par la raison, éclairés par le débat, des godillots qui tiennent à savoir où ils marchent* »[1021]. Sous la onzième législature, les députés socialistes et leurs alliés ont, toutefois, été confrontés à un Gouvernement qui, s'il accepte la discussion, n'entend pas laisser les députés modifier l'équilibre de son texte. Ainsi, en décembre 1997, G. GOUZES, rapporteur du projet de *loi CHEVENEMENT sur l'immigration*, a averti les députés de la fin de non-recevoir opposée par le ministre à toute nouvelle modification, en

---

[1018] E. FAURE cité par M. MOPIN, Diriger le Parlement, *op. cit.*, p. 161-162.
[1019] *Idem*, p. 167-168.
[1020] *« Certes la concertation permanente entre le Gouvernement et le groupe socialiste, le premier étant plus ou moins attentif aux revendications formulées par le second (...) ont permis de conférer, sinon à l'institution parlementaire, du moins au principal groupe de la majorité, une certaine autonomie et l'impression qu'il remplit un rôle effectif dans l'élaboration des lois (...) Le dialogue institué entre le Gouvernement et sa majorité autorise la prise en compte partielle des demandes des députés socialistes bien avant l'examen en commission »*, J. DANIEL et Cl. EMERI, L'Assemblée Nationale et son devenir, *RDP*, 1989, p. 1254-1255.
[1021] M. PLANCHOU, séance du 21 avril 1983, J. DELORS reconnaissant également que les députés socialistes sont des *« godillots pensant »*.

dehors des modifications acceptées par la commission des Lois, *« aucun amendement susceptible de modifier la ligne du projet ne sera adopté »*[1022].

Progressivement, les parlementaires semblent s'être résignés à ne pouvoir participer qu'à la marge à l'écriture législative, à n'obtenir, en échange de leur discipline de vote qu'un droit limité de modifier les textes. Ainsi, sous la dixième législature (1993-1997), J. P. THOMAS, député centriste, exposant à l'Assemblée les raisons du soutien du groupe UDF au budget établi pour 1997, démontre que la fidélité des groupes alliés à la majorité n'est pas récompensée à la hauteur de leurs attentes : *« après en avoir délibéré ce matin, le groupe UDF votera le budget. Mais il regrette profondément que vous ayez refusé de prendre en compte ses amendements (…). Le Parlement a vocation, par le débat, par les amendements, par sa volonté de contrôle, à renforcer la crédibilité des réformes engagées par le Gouvernement. C'est avec un sens profond de nos responsabilités que nous avons mené ce débat et que nous entendons continuer de le mener. Merci de nous y aider »*[1023]. Les révoltes contre cette nouvelle définition de la condition parlementaire sont mesurées, elles correspondent aux périodes de crises intra-majoritaires. Ainsi, après l'échec du parti majoritaire aux élections régionales de 2004, certains parlementaires entendent refuser au Gouvernement de suivre sa cadence afin de mieux travailler : *« nous n'avons pas été avares de loyauté depuis deux ans. Au Gouvernement de donner des signes que de nouvelles méthodes s'instaurent »*[1024]. Les témoignages recueillis au cours de la treizième législature attestent la permanence du désenchantement qui caractérise le Parlement sous la Cinquième République[1025]. Aux revendications exprimées, à de nombreuses reprises, par J. F. COPE, le « *Gouvernement, (…) fait seul les lois, le paquet arrive tout ficelé à l'Assemblée qui se contente de les voter… »*[1026], répond l'autocongratulation du président de l'Assemblée Nationale qui estime que celle-ci participe à l'élaboration des textes législatifs et que la majorité, malgré ses soubresauts, n'est plus frustrée du rôle qui lui est réservé : *« jamais les voix de la majorité à l'Assemblée Nationale n'ont fait défaut pour voter les projets Gouvernementaux (…). Toujours la majorité et le Gouvernement ont su trouver le juste*

[1022] *Le Monde*, 10 décembre 1997.

[1023] *Le Monde*, 24 octobre 1996. Le groupe UDF envisageait d'ailleurs de tirer au sort trente de ses membres chargés de manifester le désaccord du groupe en s'abstenant lors du vote.

[1024] *Le Monde*, 27 avril 2004.

[1025] On se souvient des paroles Ch. DE GAULLE, étonné par les confidences de J. FOCCART à propos de la volonté des élus de 1967 de ne plus voir le Gouvernement les priver de leur pouvoir de voter la loi. J. FOCCART, *Tous les soirs avec DE GAULLE. Journal de l'Elysée, t. 1, 1965-1967, op. cit.*, p. 622. Voir *supra*.

[1026] Revendications résumées par J. P. ELKABBACH. Résumé avalisé par J. F. COPE : *« c'est ce que je raconte dans mon livre, c'est que je pense effectivement que tout ça ne peut pas vraiment rester comme ça… »*. Entretien avec J. P. ELKABBACH, *Europe 1*, 23 avril 2009.

équilibre et l'Assemblée a voté le dispositif qu'elle avait, elle-même, beaucoup amendé »[1027]. La majorité a intégré les nouvelles règles du jeu institutionnel, elle se doit, en échange de quelques modifications, que beaucoup estiment mineures, soutenir la volonté du pouvoir exécutif. H. MARITON exprime le malaise provoqué par cette condition majoritaire : *« le Président de la République (...) nous dit, rencontre après rencontre ''je comprends que vous soyez troublés. Mais au final, je vous garantis le résultat à l'élection, je vous garantis le résultat électoral, faites-moi confiance, en aveugle en quelque sorte''. D'abord, on se rend compte, élection législative de Rambouillet, que c'est parfois plus compliqué. Et puis, on n'est pas là uniquement pour aller d'élection en élection, peut-être, de temps en temps, on est aussi motivé par le contenu de notre action, la qualité de ce que l'on fait »*[1028]. Il démontre que les attentes de la majorité ne sont pas en adéquation avec la définition du rôle de celle-ci par le pouvoir exécutif. Pour ce dernier, l'Assemblée Nationale doit être un faire-valoir de son action et lui assurer une perpétuation du soutien populaire. Les parlementaires, s'ils acceptent cette mission, la perçoivent comme accessoire à leur fonction législative.

La discipline de vote entraîne une réalisation de l'accessoire sans permettre, complètement, l'accomplissement de la fonction principale, qu'ils ne peuvent plus définir comme le pouvoir d'écrire la loi, mais uniquement comme le devoir de l'améliorer. La rétribution collective ne peut dès lors, pas être perçue comme un moteur déterminant du phénomène d'obéissance, bien que, les parlementaires, s'ils estiment être mieux considérés et écoutés, sont plus enclins à soutenir, malgré les imperfections constatées, un texte du Gouvernement. Il semble s'agir davantage de résignation que d'obéissance.

La participation à l'écriture de la loi explique partiellement la discipline de vote, une rétribution collective répond à une attitude collective ; toutefois, la rétribution offerte semble trop faible ; les rétributions individuelles, dont l'octroi permet de s'assurer du vote de parlementaires considérés individuellement, et non plus à emporter le soutien du groupe, peuvent s'avérer plus décisives.

2) Les rétributions individuelles

Les rétributions individuelles peuvent être classées en deux catégories, d'une part, celles qui se définissent par symétrie par rapport aux sanctions officieuses (a) : il est

[1027] B. ACCOYER, *Le talk Orange-Le Figaro*, 4 novembre 2009.
[1028] H. MARITON, *Le talk Orange-Le Figaro*, 13 octobre 2009.

communément admis que ces sanctions ne s'appliquent pas à un parlementaire qui respecte la discipline de vote sans turbulence. La seconde catégorie recouvre les récompenses explicites (b), le parlementaire est directement contacté afin de connaître les conditions qui lui permettraient de modifier son vote.

a) L'effet miroir

Les récompenses officieuses du parlementaire respectant la discipline de vote sont le pendant des sanctions officieuses qui frappent l'indiscipline. Le groupe étudiera avec bienveillance la demande, formulée par un parlementaire peu turbulent, de se voir accorder le rapport ou la responsabilité d'un texte, de questionner le Gouvernement ou d'adhérer, dans la limite des désirs formulés par des collègues situés hiérarchiquement au dessus de lui (*whip*, membre du bureau, membre influent de groupe ou du parti…), à la commission de son choix.

L'exercice normal du mandat parlementaire des élus qui acceptent habituellement l'unité de vote est facilité par cette obéissance[1029]. Si les sanctions ne peuvent revêtir un véritable effet dissuasif, les rétributions semblent détenir une force incitative sur les parlementaires désireux d'exercer sereinement leur mandat.

Les mises en valeur de l'action législative, ou de la défense des intérêts locaux, peuvent expliquer que nombre de parlementaires inscrivent leur mandat dans les sillons de la discipline. En effet, le groupe peut, peu avant les élections, permettre à un parlementaire réinvesti par le parti, de poser une question au Gouvernement, afin de mettre en lumière, devant les caméras, son action dans la circonscription, son intérêt pour les problèmes que peuvent y rencontrer ses électeurs. Il peut également lui offrir la possibilité de présenter une proposition de loi. Ainsi, J. F. POISSON, devenu député le 20 juillet 2007, suite à l'entrée au Gouvernement de Ch. BOUTIN, dut, en juillet 2009, se soumettre à une élection partielle[1030] ; afin de consolider ses chances, le groupe lui a offert d'être le premier signataire d'une proposition de loi déposée le 22 juillet 2009 sur le bureau de l'Assemblée Nationale[1031], alors que le mandat du député se terminait le 24 juillet 2009.

[1029] Certains parlementaires pourront même voir leur fidélité récompensée par un poste ministériel, bien que le seul respect de la discipline de vote ne puisse motiver cette élévation.

[1030] Il s'agit de l'élection partielle de Rambouillet évoquée précédemment par H. MARITON.

[1031] Proposition de loi n° 1872 tendant à formaliser la consultation des partenaires sociaux dans le cadre d'une proposition de loi.

Dans les mêmes conditions, F. VALLET, députée du groupe SRC, dont l'élection a été invalidée fin juin 2008 par le Conseil Constitutionnel, a pu, le 11 juin 2008, se rappeler à la mémoire des électeurs de la première circonscription d'Eure-et-Loir, en interrogeant, devant les cameras, le Ministre en charge de la Solidarité.

L'intervention ainsi aménagée par le groupe peut également permettre à un nouveau venu d'affirmer sa légitimité ; ce fut le cas de D. DOUILLET, élu le 18 novembre 2009 et qui, dès le 21 novembre interrogea le Ministre de l'Industrie[1032]. Il s'agit, en quelque sorte d'un rite de passage, permettant aux parlementaires de médiatiser leur présence et au groupe de leur indiquer son fonctionnement implicite, fondé sur la valorisation des élus qui participent, par leur discipline, à la réalisation des intérêts communs.

A travers ces différentes actions, les autorités se ménagent l'obéissance des parlementaires et réservent l'indiscipline aux esprits revêches, capables de défier une organisation profitable à tous[1033].

Les avantages offerts aux parlementaires peuvent être moins avouables comme le révèle H. ROLLAND : *« à d'autres, on fit miroiter la possibilité d'accéder à de hautes responsabilités, d'autres encore se virent promettre des sommes qui pouvaient aller jusqu'au million de francs pour leur circonscription »*[1034].

b) Parlementaire échange vote contre subvention

H. ROLLAND, animateur dès mai 1973 d'un groupe de réflexion comptabilisant environ cinquante-six députés relate les moyens mis en œuvre par le Gouvernement afin d'obtenir le vote de ces *godillots indisciplinés*[1035]. Après avoir examiné le projet de budget alloué aux Sports pour l'année 1973, les membres du groupe, le jugeant insuffisant, décidèrent de s'y opposer. Parce qu'il est le leader de ce mouvement[1036] et qu'il peut négocier

[1032] Cet avantage n'est pas réservé aux élus médiatiques, une même coïncidence se remarque entre les vainqueurs UMP d'une élection partielle qui ont pu, quelques jours après le début de leur mandat, questionner le Gouvernement. Ce fut le cas de G. MOTHRON, député UMP de la douzième législature, réélu le 2 février 2003 après que le Conseil Constitutionnel eut invalidé son élection et questionnant, dès le 5 février, le Ministre délégué à la Parité et à l'Egalité Professionnelle.

De même, F. DELUGA, élu le 30 novembre 2008 suite à la démission de M. H. DES ESGAULX, entrée au Sénat, a pu, dès le 3 décembre 2008 interroger le Ministre de la Justice.

[1033] A moins qu'ils ne retirent un profil plus grand de leur indiscipline celle-ci entraînant la médiatisation du dissident, la valorisation d'une position et d'un argumentaire.

[1034] H. ROLLAND, *Souvenirs dérangeants d'un godillot indiscipliné*, *op. cit.*, p. 110-111.

[1035] Soit des députés décidés à *« devenir les cactus de notre groupe, prêts à piquer le Gouvernement et la majorité à chaque fois que cela serait nécessaire »*. *Idem*, p. 63.

[1036] Il était d'ailleurs surnommé *SPARTACUS* puisque comme lui, il avait libéré les *esclaves*.

au nom des cinquante-six députés, P. MAZEAUD, Ministre en charge des Sports appelle personnellement H. ROLLAND afin d'obtenir un ralliement. Le député, qui conserve une rancœur contre le ministre qui lui a refusé une subvention pour la création d'une piscine couverte dans la ville de Moulins dont il est le maire, lui oppose une fin de non-recevoir : *« quand j'ai besoin de toi, tu n'es pas là (...). Tu m'as refusé ma subvention, je refuse ton budget »*[1037]. P. MAZEAUD insiste et parvient, entre les deux lectures à rallier le groupe de députés à son budget. Il n'a pas pu uniquement faire œuvre de conviction, le débat s'étant déplacé, l'enjeu de la réunion n'étant plus l'insuffisance du budget, mais le montant de la subvention à accorder au député-maire afin que celui-ci soutienne le Gouvernement : *« MAZEAUD me dit alors ''si je te donne quarante millions, tu me le votes mon budget ?'' Ma réponse fut ''oui''. Et c'est ainsi que le budget de MAZEAUD passa en deuxième lecture »*[1038]. Le récit trivial de ces événements, une vingtaine d'années après leur déroulement, peut prêter à caution, d'autres témoignages plus récents nous ont toutefois permis de conclure à la réalité et à la permanence de ces pratiques[1039]. Elles ont pu être précédemment qualifiées de pressions exercées par les ministres en direction des parlementaires, elles doivent également être interprétées comme des moyens mis à la disposition des parlementaires qui, en accordant leur soutien, parviennent à obtenir une amélioration du sort habituellement réservé à leur circonscription.

La recherche d'un intérêt, collectif ou particulier, louable ou moins avouable peut constituer une incitation suffisante pour attirer les parlementaires vers la discipline de vote. Il n'est plus ici question de contrainte mais d'une discipline de vote acceptée, d'un soutien acquis et conditionné à l'acceptation d'améliorations du texte. Cette amélioration ne semble, toutefois, pas être le but premier poursuivi par les parlementaires les plus disciplinés, qui recherchent habituellement, en premier lieu, la satisfaction d'un intérêt moins abstrait.

Ces différentes rétributions entretiennent un climat disciplinaire qui valorise l'obéissance et, sans toujours stigmatiser la désobéissance, conduit les membres du groupe à l'assimiler à une transgression méritant une sanction, qu'elle soit officielle ou officieuse.

[1037] Alors que P. MAZEAUD lui propose de lui rendre visite, afin d'aplanir leurs différends, à son retour de Turquie, il aurait répondu : *« mon très cher ami, tu peux crever en Turquie, ce n'est pas moi qui irai à ton enterrement. Le vase de Soissons est toujours d'actualité »*. H. ROLLAND, *Souvenirs dérangeants d'un godillot indiscipliné, op. cit.*, p. 65.

[1038] *Idem*, p. 66.

[1039] Voir *supra*, les subventions accordées par G. CARCASSONNE, conseiller de M. ROCARD, Premier Ministre, afin de maintenir un climat coopératif au sein de l'Assemblée, et les offres présumées adressées aux députés radicaux afin que ceux-ci adoptent, en juillet 2008, la révision constitutionnelle.

L'indiscipline dépasse le cadre du vote, elle constitue une remise en cause de la cohésion, et est perçue comme une offense faite au dévouement des autres membres du groupe.

Sanctions et rétributions ne peuvent intervenir que faiblement dans le processus qui conduit le parlementaire à voter comme ses collègues du groupe. Sans doute, la condition du parlementaire est-elle finalement identique à celle de tous les hommes qui partout sont libres et pourtant partout sont dans les chaînes ; l'être humain trouvant un certain confort à être dispensé du plein exercice de son libre arbitre.

§2 : L'abandon parlementaire

« L'habitude est une seconde nature »

L'abandon est une torpeur qui saisit le parlementaire et avec lui le Parlement, non qu'il ait renoncé à exercer son rôle, simplement que les conditions dans lesquelles il l'exerce substituent l'habitude à la réflexion, le suivisme au raisonnement. La soumission aux consignes de vote, quel que soit leur mode d'élaboration, est devenue, plus qu'une habitude, une seconde nature des parlementaires qui l'acceptent sans discussion, les moteurs étudiés précédemment : pressions, sanctions, récompenses, n'intervenant que dans les cas extrêmes, lorsque le texte heurte le parlementaire, qui rejette le conditionnement psychologique dont il a été l'objet (B). Progressivement, les facilités offertes par le travail en groupe ont conduit le parlementaire à faire un usage modéré de son libre arbitre, elles ont introduit une dépendance de l'élu, non seulement envers le groupe ; mais également, du fait de la fusion précédemment constatée entre les deux organisations, envers le parti (A).

A) De l'indolence à la dépendance

Afin de faciliter l'exercice du mandat de leurs membres, les groupes parlementaires ont élaboré une collectivisation[1040] du travail parlementaire consistant en la mise en commun des compétences. L'allégement de la charge de travail est permis par l'organisation du groupe

[1040] Certains, à l'instar du sénateur socialiste J. P. SUEUR, *« n'aime[nt] pas le mot de collectivisation »*, ils préfèrent utiliser un terme moins négatif, celui de mutualisation, voire de socialisation du travail parlementaire. Réponse au questionnaire adressé aux parlementaires.

en sous-groupe d'études, composés d'experts discutant et validant une consigne de vote. Toutefois, les facilités ainsi acquises ont placé le parlementaire sous l'emprise du groupe (1). Une emprise aggravée par les caractéristiques de la vie politique française qui font du cumul des mandats un pré-requis à l'exercice normal du mandat parlementaire. Cette donnée, parce qu'elle nourrit l'absentéisme permet au groupe, comme au parti (2), d'étendre leur ascendant sur les parlementaires.

1) L'emprise du groupe

Afin d'exercer au mieux leur(s) mandat(s) et d'être présents dans leurs circonscriptions, les parlementaires ont abandonné aux groupes les missions les moins valorisantes, moralement ou électoralement. Les groupes se définissent, d'ailleurs, comme des structures ayant vocation à faciliter l'exercice du mandat parlementaire (a), avantages qui invitent le parlementaire à s'abandonner et permettent au groupe de transformer l'indolence en dépendance (b).

a) Les facilités offertes par la collectivisation du travail parlementaire

Les parlementaires ont depuis longtemps compris que leur union faisait leur force, la discipline de vote est, d'ailleurs, le moyen ultime de manifester cette union ; elle est préparée en amont grâce à une division du travail parlementaire reposant, peu ou prou, sur la théorie d'A. SMITH, l'association des parlementaires décuplant leur *force productive*. En se regroupant, les parlementaires mettent sur pied une organisation rationnelle du travail, reposant sur une répartition des tâches en fonction des moyens et des compétences de chacun. La mutualisation des ressources permet ainsi de faciliter l'exercice du mandat parlementaire. Il s'agit, tout d'abord, d'une socialisation des ressources financières qui permet, à partir d'une contribution prélevée sur les indemnités parlementaires, de recruter des collaborateurs qui assisteront techniquement les parlementaires. Il s'agit ensuite d'une mutualisation des ressources intellectuelles, les parlementaires ayant constaté l'impossibilité d'étudier seul, en profondeur, l'ensemble des sujets, et de faire montre d'une maîtrise suffisante pour imposer à

tous les citoyens une décision qui pourrait se révéler mal fondée[1041]. Les parlementaires pallient cette impéritie en constituant des groupes d'études associant, sur un sujet précis, des parlementaires qui, par leur profession, leur expérience, leur spécialisation au sein du parti …, sont sensibilisés au problème étudié et acquièrent progressivement le statut d'expert en ce domaine. Le travail effectué au sein des structures d'études permet d'examiner le texte, d'en présenter un résumé et, *in fine*, de définir une directive de vote. Pour A. VALLINI, député SRC, *« chaque député n'est pas compétent sur tous les sujets. La consigne de vote est une forme d'aide à la prise de décision qui permet ''d'orienter'' le député vers une position cohérente (…) le député peut ainsi remettre sa décision en perspective, plutôt que d'agir en fonction de circonstances particulières ou de préoccupations individuelles »*[1042]. La consigne de vote n'est pas présentée comme une contrainte qui impose aux parlementaires, sous menace de sanctions, une direction de vote, elle devient une assistance offerte aux indécis, à ceux qui ne se sont pas encore décidés ou à ceux qui aurait pu se désolidariser du groupe. La discipline de vote apparaît sous un jour nouveau, elle devient une des facilités offertes par le groupe à l'exercice du mandat parlementaire, libérant l'élu de l'embarras que peut lui causer l'indécision.

Cette organisation évite une prise de position trop rapide, fondée sur un examen individuel superficiel, elle y substitue une étude approfondie menée par des experts. Elle n'interdit pas aux parlementaires intéressés de se joindre aux travaux en cours, ni de développer une vision différente et de proposer, sur le fondement de son étude personnelle, une direction de vote différente. Ainsi, J. L. TOURAINE, député SRC, estime que *« le groupe est un lieu de débat formidable. Nous ne sommes pas tous spécialistes de tous les sujets : on recueille l'avis des uns et des autres, et certains non-spécialistes d'un sujet posent une question qu'on ne se serait pas forcément posée »*[1043]. Idéalement, cette division du travail permet à chaque parlementaire d'appartenir à un groupe d'études, de participer, sur un texte relevant de sa compétence, à la définition de la position qui sera celle de l'ensemble de ses collègues lors de l'examen puis du vote du texte. Elle permet à chacun, nourri par les éléments fournis par ses collègues, de se faire une opinion éclairée et d'adhérer librement à la position proposée. Toutefois, nous avons déjà pu évoquer le fonctionnement réel du groupe, caractérisé par une faible participation des parlementaires aux travaux des groupes d'études et aux réunions

[1041] *« Sans le groupe, il n'y a aucun travail sérieux possible car il est impossible d'avoir un avis sur toutes les questions »*, D. RAIMBOURG, député SRC. Réponse au questionnaire adressé aux parlementaires.
[1042] Réponse au questionnaire adressé aux parlementaires.
[1043] Réponse au questionnaire adressé aux parlementaires.

plénières des groupes. A tel point que les décisions proposées par les experts du groupe sont habituellement adoptées sans être discutées, les parlementaires faisant confiance aux membres des groupes d'études qui, à leur tour, lorsqu'un texte portera sur un sujet qu'ils ne maîtrisent pas, suivront les conclusions des experts[1044]. Peu nombreux sont les parlementaires qui cherchent à s'extraire de ce confort offert par les groupes. D'une part, parce qu'ils sont convaincus de ne pouvoir seul examiner l'ensemble des textes en discussion, qui portent sur des sujets variés et souvent techniques. D'autre part, parce que cela leur ménage du temps, qu'ils mettent à profit afin d'être présents dans leur circonscription ou de répondre aux exigences d'un autre mandat.

En suivant un tel schéma, seule une poignée de parlementaires décide, en connaissance de cause, du sens à donner au texte et des consignes de vote qui en découleront. Si les parlementaires acceptent de suivre ces consignes, c'est qu'ils n'ont pas de raison de remettre en cause le fonctionnement du groupe, qui demeure démocratique, fondé sur le libre consentement de chacun, chaque parlementaire étant libre de refuser le fonctionnement traditionnel du groupe et de s'impliquer sur des sujets qui ne relèvent pas naturellement de sa compétence. Majoritairement, du fait de l'efficacité et des avantages que la collectivisation leur apporte, les parlementaires acceptent de s'en remettre aux consignes des experts, au compromis qu'ils ont dégagé ; ils assurent ainsi la cohésion du groupe. Dès lors, si la discipline de vote *« est parfois la conséquence aussi de l'absence d'implication forte de chacun des députés »*[1045], elle est également le résultat d'une certaine *« routine »*[1046], les parlementaires ayant pris l'habitude de s'en remettre aux doctes de leur groupe. A tel point que le terme de discipline de vote est rarement employé au sein des groupes[1047], les secrétaires généraux reconnaissent que la question de la cohésion est essentielle, mais elle ne se pose pas en terme de discipline, les parlementaires acceptant de suivre, bon gré mal gré, les consignes du groupe. Le travail des collaborateurs est facilité par cette atonie qui saisit les parlementaires, habitués à voter dans le sens prédéterminé, à suivre les responsables du groupe. Cette propension à substituer l'habitude à la réflexion est aggravée par différentes procédures par lesquelles les parlementaires s'abandonnent totalement au groupe, lui permettant de disposer de son vote.

[1044] *« Je ne peux pas suivre tous les textes de manière approfondie et donc je fais confiance à mes collègues. En retour, ils me font confiance dans ce que je peux préconiser lorsque je deviens chef de file »*. E. DIDIER, sénatrice communiste. Réponse au questionnaire adressé aux parlementaires.

[1045] G. GORCE, député SRC. Réponse au questionnaire adressé aux parlementaires.

[1046] J. P. GIRAN, député UMP. Réponse au questionnaire adressé aux parlementaires.

[1047] D. GARRIGUE, député gaulliste aujourd'hui non inscrit et ancien administrateur de l'Assemblée, avoue n'avoir jamais entendu cette expression prononcée à l'intérieur de l'Assemblée. Entretien avec l'auteur.

b) L'apathie collective

Les facilités accordées par le groupe, parce qu'elles sont généralisées, placent le parlementaire dans la dépendance. Outre qu'il fournit l'essentiel des argumentaires et dispose de ressources supérieures à celle d'un parlementaire seul, le groupe a détourné certaines procédures afin d'assurer la cohésion et, avec elle, l'unité de vote.

- *La dépendance argumentaire*

La mise en commun des compétences et la présence d'assistants du groupe rédigeant des argumentaires et les diffusant à l'ensemble de ses membres suffit à démontrer la supériorité du groupe, le député individuel ne pouvant mobiliser autant de moyens, sauf à s'être personnellement investi sur le sujet et à avoir mobilisé ses assistants parlementaires sur cette question. G. GORCE, député SRC, regrette cette suprématie du groupe sur l'information parlementaire, même s'il constate que le mouvement semble aujourd'hui s'inverser afin d'accroître l'autonomie des parlementaires face au groupe : *« le travail parlementaire souffre d'abord de l'insuffisance des moyens d'expertise et d'information des parlementaires. Les groupes y suppléent parfois, mais évidemment, de manière qui peut être partiale ou partielle. L'idéal serait de doter chaque parlementaire des moyens adéquats à un travail autonome. L'autre option est évidemment de concentrer l'essentiel des moyens sur les groupes, ce qui est déjà le cas aujourd'hui, de façon à privilégier la force collective sur l'initiative individuelle. L'avenir du travail parlementaire semble plutôt aller dans la première direction que dans la confortation de la seconde. Je crois, en effet, qu'un Parlement vivant est un Parlement dans lequel les députés, dans le cadre du travail de groupe, mais avec un maximum de liberté quant à la définition de leur point de vue, peuvent intervenir et solliciter, voire bousculer le Gouvernement »*[1048]. Il est vrai que, progressivement, les assemblées ont augmenté les moyens matériels mis à la disposition des députés et sénateurs. M. CHARASSE fait état des faibles moyens dont bénéficiaient les députés au début du régime ; ils ne disposaient pas même d'un bureau : *« je m'étais démerdé pour trouver un bureau en plus, alors que personne n'en avait. J'avais trouvé sous les combles, avec de vieilles tables, il était vaguement*

[1048] Réponse au questionnaire adressé aux parlementaires.

aménagé, en accord avec mes députés »[1049]. Les achats successifs des bâtiments entourant les Palais Bourbon et du Luxembourg ont permis d'aménager un bureau à chaque parlementaire, une *cellule*, qu'il partage avec un ou plusieurs assistants et qui lui permet de rester sur place lorsque les séances de nuit se prolongent ou s'il ne dispose pas d'un pied-à-terre dans la capitale. Ces espaces individuels ont également amélioré la qualité du travail parlementaire, le seul lieu de travail étant jusqu'alors la bibliothèque : *« il n'avait pas de moyens de travail individuel. Celui qui voulait travailler, c'était pas interdit (...). Où il allait planter ses affaires ? A la bibliothèque. C'était la bagarre à la bibliothèque pour avoir une place. La bibliothèque à l'époque était pleine. Et les députés étaient là. Et on avait même fait à l'Assemblée Nationale une petite salle au fond de la bibliothèque qui s'appelait la salle du silence où il était interdit de parler parce que c'était infernal. Ils étaient tous là, à la bibliothèque, ils parlaient entre eux, ils se racontaient le dernier match de foot, ils racontaient des conneries, y'en avait qui voulaient bosser, ils y arrivaient pas »*[1050].

Progressivement, les crédits ont également permis aux députés de s'entourer de collaborateurs compétents[1051]. Le 13 novembre 1975, le bureau de l'Assemblée Nationale décide de permettre à chaque député de recruter un assistant rémunéré par l'Assemblée. Le 10 mai 1980, il est permis de recruter un deuxième assistant parlementaire, chargé de faciliter la gestion du mandat dans la circonscription. En janvier 1995, le bureau décide de porter ce nombre à trois[1052]. Les conditions matérielles des députés ont été constamment améliorées depuis 1958 ; toutefois, ces moyens n'ont pas servi à augmenter l'autonomie des parlementaires. Certains, parce que leur circonscription est proche de Paris, où qu'ils disposent déjà, au titre d'un autre mandat, d'une assistance suffisante, ont délégué leur assistant parlementaire au groupe ; ils ont ainsi conforté la mutualisation des moyens et non la force individuelle de chaque député face à la structure collective. Il convient également de rappeler que les parlementaires ne sont pas obligés de recruter trois assistants, ni de les employer à temps plein. De plus, deux des trois assistants sont, habituellement, délégués en circonscription où l'élu est seul pour gérer les différentes sollicitations de ses électeurs, un

---

[1049] M. CHARASSE cité par N. CANOVES-FUSTER, *Les collaborateurs parlementaires sous la Cinquième République, le cas de l'Assemblée Nationale,* mémoire, sciences politiques, Paris, 2006, p. 22.

[1050] *Idem*, p. 21.

[1051] Cette réglementation a mis un terme à la pratique des *« collaborateurs clandestins »* placés par une entreprise privée ou une collectivité publique au service des parlementaires et dont la loyauté pouvait être sujette à caution. *Idem*, p. 26.

[1052] Il s'agit de trois collaborateurs employés à temps plein. Les députés peuvent choisir de recruter des collaborateurs à temps partiel, ils ne peuvent toutefois pas employer plus de cinq personnes.

Les sénateurs peuvent depuis 1976 s'entourer d'assistants personnels. Leur assemblée leur alloue un crédit grâce auquel ils peuvent rémunérer trois collaborateurs à temps plein ou six à temps partiel.

seul collaborateur demeurant auprès de lui au sein des assemblées afin de l'aider à faire face aux tâches parlementaires[1053]. Ainsi, il semble que l'amélioration des moyens matériels offerts à chaque député n'ait pas profité, en premier lieu, à accroître leur autonomie. Au contraire, les parlementaires ont, par la collectivisation de ces nouveaux moyens, augmenté l'emprise du groupe. Ces pratiques, autant que l'abandon des parlementaires au confort octroyé par le groupe, infirment le constat de G. GORCE, l'évolution actuelle renforçant la prééminence du groupe et plaçant le parlementaire dans la dépendance des arguments fournis. Les travaux, issus de la mutualisation des compétences, sont transmis aux parlementaires, soit lors des réunions plénières où les responsables des textes exposent leurs conclusions, soit au travers des différents documents, qui accroissent la propension naturelle à suivre les experts et garantissent la cohésion et l'unité du groupe.

De nombreux parlementaires rejettent cette dépendance à l'égard des informations transmises par le groupe, ils estiment disposer d'autres sources d'information. Ils s'appuient notamment sur les réactions recueillies en circonscription qui leur permettent de relativiser ou de conforter l'argumentaire offert par le groupe : *« le rythme des textes est tel que les argumentaires du groupe sont fondamentaux car nous n'avons pas le temps de tout étudier dans le détail. La présence en circonscription nous aide à faire la part des choses »*[1054]. Cependant, cette capacité *informative* de la circonscription n'est réelle que pour les textes médiatiques ou polémiques, dont l'objet a pu attirer l'attention des électeurs ; elle est, en outre, peu fiable, les électeurs n'ayant pas accès à l'ensemble du dossier législatif, mais uniquement aux informations fournies par les medias. Les parlementaires qui estiment ne pas dépendre des argumentaires du groupe s'appuient également sur le travail fourni par leur assistant parlementaire qui, comme les collaborateurs du groupe, peut décortiquer les textes et fournir les éléments utiles à leur compréhension : *« en fait, les sources d'information sont multiples : le groupe, le parti, les services de l'Assemblée, la presse, nos collaborateurs »*[1055]. Toutefois, les assistants parlementaires ne peuvent examiner, en profondeur, l'ensemble des textes, chaque année, les assemblées adoptent environ quatre-vingt-dix lois[1056] et malgré leur dévouement, les assistants ne peuvent matériellement supporter une telle charge de travail, d'autant que, habituellement, les élus ne conservent auprès d'eux qu'un seul collaborateur

[1053] Certains parlementaires semblent même n'avoir conservé auprès d'eux aucun assistant parlementaire.
[1054] D. MESLOT, député UMP. Réponse au questionnaire adressé aux parlementaires.
[1055] A. VIDALIES, député socialiste. Réponse au questionnaire adressé aux parlementaires.
[1056] Moyenne établie à partir des statistiques fournies par le site de l'Assemblée Nationale, pour une période s'étendant de 2002 et 2009. Le nombre de lois adoptées fluctuant pour cette période entre quatre-vingt-un (2005-2006) et cent dix (2004-2005).

qui, naturellement, se tourne vers le groupe afin d'obtenir les renseignements nécessaires. Différents témoignages permettent, ainsi, d'étendre aux assistants la dépendance argumentaire dans laquelle se trouvent les élus. E. TREILLE, dans son étude sur le travail des assistants parlementaires socialistes, estime que *« le groupe socialiste, en proposant l'accès à ses productions, soit par l'intermédiaire de support papier, soit par intranet, soit directement par l'entremise de ses collaborateurs est de fait la ressource d'écriture parlementaire privilégiée des assistants »*[1057]. Cette dépendance des assistants est la conséquence de celle des élus qui renvoient, volontairement ou non, leurs collaborateurs vers le groupe. En marge des documents qu'ils consultent, les parlementaires indiquent aux assistants ce qu'ils attendent d'eux, ces indications, souvent brèves et laconiques, conduisent les collaborateurs à recourir aux informations du groupe afin de mieux appréhender les attentes de leurs élus. Les indications peuvent être plus claires et diriger les assistants vers le groupe : *« mon député n'a pas de rôle moteur, pas de point de vue particulier. Ce qui le caractérise, c'est une gestion de bon père de famille, une approche pragmatique teintée de gauche. Il n'a pas d'avis sur tout. Il est donc demandeur de l'avis du groupe »*[1058]. Le témoignage d'un autre assistant, traduit davantage la dépendance des élus : *« quand mes députés n'ont pas d'avis, ils me disent va voir au groupe. Ils ne demandent qu'à s'aligner »*[1059]. Ces deux témoignages attestent l'abandon des parlementaires aux facilités offertes par le groupe, les élus se plaçant dans une posture passive, celle de solliciteur. Ils permettent également d'attester qu'il s'agit du comportement habituel du parlementaire gérant son mandat en *bon père de famille*, défini comme le *« type de l'homme normalement prudent, soigneux et diligent »* [1060], formule qui renvoie à la vision traditionnelle d'une *« personne raisonnable »*[1061]. Il semble donc raisonnable de solliciter l'argumentaire du groupe et de fonder sa décision sur celui-ci. L'abandon est devenu une habitude, un comportement de référence, une seconde nature.

Il ne doit, toutefois, pas être compris uniquement dans sa dimension péjorative, les parlementaires ont créé le groupe pour mutualiser leur travail, pour s'abandonner, dans les domaines où ils n'ont pas de compétence, à l'expertise des autres élus et assurer l'efficacité du travail fourni. L'abandon constitue un mode de fonctionnement normal du groupe, à condition d'être mesuré et d'avoir pour contrepartie l'implication du parlementaire dans la

---

[1057] E. TREILLE, *L'écriture parlementaire au quotidien. Le travail des assistants des députés socialistes*, in G. COURTY (dir.), *Le travail de collaboration avec les élus*, Paris, Michel Houdiard éd., 2005, p. 161.
[1058] Propos d'un assistant parlementaire. *Ibid*.
[1059] *Ibid*.
[1060] G. CORNU, *Vocabulaire juridique*, *op. cit.*, p. 120.
[1061] *Ibid.*

définition des positions sur lesquelles il détient un statut d'expert. Faute d'une telle implication, le principe directeur devient le suivisme, la mise en sommeil du libre arbitre, remplacé par l'arbitrage du groupe, la discipline de vote n'est plus une assistance offerte aux indécis, elle devient *« l'obligation de sacrifier au caractère collectif du mandat »*[1062], non plus une facilité mais une servitude.

- *Les servitudes collectives*

De nombreux élus reconnaissent que l'intérêt collectif est supérieur à leur intérêt propre, aussi acceptent ils de subir certaines contraintes, de perdre le libre exercice de certaines de leurs prérogatives. Les errements du vote personnel fournissent, par la généralisation de la violation du principe, un exemple probant des servitudes qui pèsent aujourd'hui sur les parlementaires. Selon l'article 27 de la Constitution, le vote des parlementaires est personnel, les rédacteurs ont voulu mettre un terme aux pratiques parlementaires des Troisième et Quatrième Républiques où *les boitiers*, parlementaires expérimentés détenaient les bulletins de vote de nombreux élus et votaient pour eux. En 1958, on entend rendre obligatoire la présence physique des parlementaires lors des délibérations et des votes[1063].

Les mœurs parlementaires se sont, en l'espèce, avérées plus fortes que le texte et malgré quelques tentatives de retour à une lecture plus conforme de la Constitution[1064], les hémicycles ont habituellement revêtu l'apparence *d'assemblées de serruriers*[1065]. Seule une réorganisation du travail parlementaire permit, à partir de 1993[1066], de rendre plus de dignité

[1062] G. GORCE, député socialiste. Réponse au questionnaire adressé aux parlementaires.

[1063] En conséquence, les délégations furent très restrictives, l'ordonnance du 7 novembre 1958, portant loi organique, n'introduisant que cinq cas de dérogation au principe du vote personnel. Le parlementaire peut déléguer son vote à l'un de ses collègues en cas de maladie, d'accident ou d'événement familial grave, de mission temporaire confiée par le Gouvernement, de service militaire, de participation aux travaux d'une Assemblée internationale sur délégation de son Assemblée et en cas d'absence de la métropole lors des sessions extraordinaires. Les présents ne peuvent, conformément à l'article 27, porter qu'une seule délégation, celle-ci doit être écrite, signée et mentionner le nom du délégataire. Elle doit être notifiée au président avant l'ouverture du scrutin et est valable au maximum pour une durée de huit jours.

Dès 1961, les parlementaires parviennent à ajouter à ces cinq cas, celui de la force majeure, mais le Conseil Constitutionnel refuse de permettre de voter pour des absents tenus éloignés des assemblées du fait de l'exercice d'autres mandats électifs. Décision 61-16 DC du 22 décembre 1961.

[1064] E. FAURE s'attacha au cours de sa présidence de l'Assemblée Nationale, à promouvoir des *scrutins propres*. L. FABIUS tenta de rétablir le vote personnel en regroupant les votes solennels.

[1065] Selon l'expression d'E. CLAUDIUS-PETIT au cours de la séance du 30 juin 1977. Cité par P. AVRIL et J. GICQUEL, *Droit parlementaire*, *op. cit.*, p. 139.

[1066] Sous l'impulsion de Ph. SEGUIN, président de l'Assemblée Nationale, il fut décidé de regrouper les votes solennels, puis, afin de limiter les courses dans les travées, de restreindre le temps du scrutin et d'obliger les députés à maintenir leur clé au moins cinq secondes afin que leur vote soit enregistré.

au vote des lois[1067], Toutefois, l'habitude de remettre son vote aux mains du groupe est demeurée ancrée dans les mœurs parlementaires.

Différents épisodes qui se sont déroulées avant 1993 attestent l'importance ses servitudes qui se perpétuent aujourd'hui sous la forme de l'habitude.

Par un accord conclu entre les différents responsables des assemblées, les parlementaires parvinrent à faire échec au principe du vote personnel : *« les conditions d'exercice du vote personnel ont été arrêtées par accord entre les présidents de groupes, approuvé par le bureau de l'Assemblée et par la conférence des présidents. En vertu de cet accord, un tel vote ne peut intervenir que s'il a été décidé au préalable par la conférence des présidents »*[1068]. Afin de faire voter les absents, les présidents de groupes, avec l'aval de la conférence des présidents ont limité l'application du vote personnel, et maintenu la cohésion en présumant de la volonté des absents de soutenir la décision validée par la majorité du groupe. Ce n'est pas seulement la phase *« active »* du vote personnel que les parlementaires délèguent, c'est également la phase *« réflective »*[1069]. La méconnaissance du principe du vote personnel est double : les présents votent pour les absents, ils ont précédemment délibéré pour les absents et ont fixé, sans eux, le sens du vote à émettre. Le fonctionnement consensuel du groupe, qui écarte habituellement tout recours au vote pour valider les consignes, renforce l'ascendant de celui-ci sur les élus, les absents, ne pouvant soutenir ou critiquer sa position, étant réputés soutenir l'opinion majoritairement partagée.

Cette convention permet au Gouvernement de conserver sa supériorité numérique et d'éviter tout rejet du texte, il suffit pour cela d'obtenir un scrutin public. Dès lors, les parlementaires présents pourront parcourir les travées et, en votant pour les absents, soutenir le Gouvernement, en dépit du fait que certains parlementaires aient émis un souhait contraire, les présidents de groupe ne respectant pas toujours les consignes des absents : *« en cas de majorité étroite, on interprète à notre manière leurs recommandations. Et qu'ils ne viennent pas pleurer ensuite, les absents ont toujours tort »*[1070]. Les absents sont ainsi présumés soutenir le Gouvernement s'ils appartiennent à la majorité ou, dans le cas contraire, s'opposer à lui. Présomption politiquement forte, mais qui demeure simple, toute indication contraire

---

Le vote pour les absents fut maintenu, sous la condition qu'une délégation ait été enregistrée une heure trente avant le scrutin.

[1067] La situation est différente au Sénat où se pratique encore habituellement le vote pour autrui.

[1068] Ph. MESTRE, président de séance, JO AN, quatrième séance du 19 décembre 1986, p. 7959, en réponse à P. JOXE, président du groupe socialiste qui récuse cet accord.

[1069] F. ROUVILLOIS, Heurs et malheurs d'un principe : le vote personnel des députés, *RDP*, 1998, p. 789.

[1070] Confidences d'un président de groupe recueillies par Ph. BALLAND et D. MESSAGER, in *La séance est ouverte*, *op. cit.*, p. 180.

pouvant la faire tomber… à condition que cette volonté, même implicitement exprimée, soit respectée. Il est ainsi loisible de présumer que des députés qui ont signé une proposition de *loi abolissant la peine de mort*, soutiendront l'amendement supprimant les crédits affectés aux exécutions capitales qui entraînent, *de facto*, l'impossibilité de recourir aux exécutions. Toutefois, malgré cette présomption, les responsables du groupe majoritaire ont fait prévaloir l'intérêt du groupe et du Gouvernement sur la recommandation implicite des députés : *« ce scrutin est truqué … Tous les absents d'un groupe de la majorité vont assurer votre avance mais on les aura fait voter et parmi eux, par dérision, pratiquement tous les membres signataires des propositions de loi abolitionniste »*[1071]. De même, suite au rejet du projet de *loi relatif à l'intéressement* en octobre 1990, neuf députés de la majorité ont fait remarquer au Premier Ministre, qu'en leur absence, on les avait fait voter contre le texte, alors que leur appartenance à la majorité laissait présumer un vote favorable[1072]. Afin de se prémunir de tels désagréments, les parlementaires pouvaient simplement conserver avec eux leur clé et refuser le fonctionnement tacite de l'Assemblée ; ou ne consentir à laisser le groupe voter en leur absence qu'en cas de nécessité, comme le fit V. GISCARD D'ESTAING qui, en 1986, lors de son voyage aux Etats-Unis, n'a pas accordé de délégation de vote, mais *« a toutefois laissé sa clé à sa secrétaire personnelle, au cas où … »*[1073]. Si le parlementaire est désireux de voir sa volonté respectée même en son absence, il peut fixer *« sur son pupitre une consigne de vote par écrit :''si un scrutin public est ouvert sur tel amendement je vote pour ou contre ou je m'abstiens'' »*[1074]. Impossible alors d'interpréter une volonté clairement exprimée. Cette mention explicite et écrite d'une consigne de vote contraire à celle exprimée par le groupe, puisqu'elle serait inutile si le parlementaire entendait voter dans un sens identique à la majorité de son groupe, est demeurée exceptionnelle, les parlementaires s'en remettant à leurs collègues, leur confiant la tâche de veiller à ce que le vote émis corresponde à leur volonté.

Ces différents exemples, qui ne constituent pas la liste exhaustive des incidents qui se sont déroulés entre 1958 et 1993, démontrent que l'accord des parlementaires permet de faire échec à une règle constitutionnelle, que ce contournement, parce qu'il doit être admis par tous, doit satisfaire l'intérêt de tous, *« le Gouvernement, quelle que soit sa couleur, trouve, dans la violation de l'article 27 une assurance contre les accidents résultant d'une majorité*

[1071] P. BAS, JO AN, 5 novembre 1980, p. 3598.
[1072] *Le Monde*, 7 et 8 octobre 1990.
[1073] P. AVRIL et J. GICQUEL, Chronique Constitutionnelle française, *Pouvoirs*, n° 39, 1986, p. 179.
[1074] J. FOYER, *Le député dans la société française*, Paris, Economica, 1991, p. 68.

d'un instant faite de députés de l'opposition. Les groupes y voient le moyen d'obtenir de quasi unanimités, les absents n'ayant [pas] eu la possibilité de donner une consigne de vote »[1075].

Les parlementaires ont ainsi accepté, en échange des facilités offertes, de se priver de leur droit le plus primaire, celui de voter la loi[1076] ; à tel point que les observateurs et les parlementaires eux-mêmes ont pu considérer que le groupe disposait d'une délégation générale de vote au nom des absents : *« qu'un membre d'un groupe vote pour les autres membres de son groupe, cela se conçoit, car on peut supposer qu'il y a une délégation permanente générale entre les membres d'un même groupe »*[1077]. D'autres parlementaires, estiment qu'il s'agit d'une coutume : *« la coutume veut que chaque groupe délègue à ses membres présents le soin de faire voter l'ensemble de leurs collègues en tournant les clés de ceux qui les laissent sur leur pupitre »*[1078]. La formulation est intéressante, à suivre ce député, ce ne sont pas les parlementaires qui délèguent au groupe le droit de vote, c'est le groupe qui le délègue à ses membres ; le détenteur du droit de vote ne serait plus le parlementaire pris individuellement, mais le groupe, la collectivité. M. BARNIER avait d'ailleurs proposé que soit transposée en séance le système de pondération applicable lors des votes au sein de la conférence des présidents, un seul parlementaire, le président du groupe ou son représentant, pouvant dès lors être autorisé à émettre un vote au nom de tous les députés de son groupe[1079].

Selon, J. Cl. NEMERY, cette remise en cause du mandat représentatif pose *« brutalement » « la question fondamentale (...) de l'indépendance du parlementaire face au groupe et aux partis politiques »*[1080]. Si aujourd'hui la pratique est plus conforme au droit, la question demeure posée, les parlementaires ayant adopté l'habitude de laisser à d'autres le soin d'argumenter, de démontrer, de prendre des décisions et de les faire appliquer ; ceux-là peuvent toujours faire voter les parlementaires dans le sens validé par le groupe, il leur suffit de disposer d'une délégation qui, si elle mentionne le nom du délégataire n'a pas à lui

---

[1075] *Idem*, p. 69.

[1076] Article 24 de la Constitution dans sa rédaction issue de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 : *« le Parlement vote la loi »*. Cette mission était autrefois mentionnée sous la forme passive à l'article 34 : *« la loi est votée par le Parlement »*.

[1077] J. FRANCESCHI, député socialiste, JO AN, 10 mai 1979, p. 3713. L'intervention du député a pour objectif principal de savoir qui peut voter légitimement pour les non-inscrits et dans quel sens les faire voter. La même question se pose une nouvelle fois en octobre 1990 lorsque l'opposition a empêché les députés socialistes de tourner les clés des non-inscrits. Suite à cet incident, la conférence des présidents a décidé, le 6 novembre 1990, de limiter le vote des non-inscrits absents, non à l'existence d'une délégation dûment vérifiée comme le règlement l'exige, mais à l'existence de consignes écrites. P. AVRIL et J. GICQUEL, Chronique Constitutionnelle française, *Pouvoirs*, n° 57, 1991, p. 202.

[1078] J. ROGER-MARCHANT, JO AN, 19 décembre 1986, p. 7959.

[1079] Avec ironie, le député démontrait l'absurde d'une situation où la majorité pour demeurer majoritaire, recourrait aux scrutins publics afin de faire voter les absents. Séance du 21 décembre 1981. Episode relaté par P. AVRIL et J. GICQUEL, Chronique Constitutionnelle française, *Pouvoirs*, n° 21, 1982, p. 205-206.

[1080] J. Cl. NEMERY, *Le principe du vote personnel dans la Constitution de la Cinquième République*, *RDP*, 1987, p. 1025.

indiquer formellement le sens du vote à émettre. Les présomptions évoquées plus haut sont, ainsi, toujours actuelles, les délégations étant, sauf mention contraire, des blancs seings accordés aux groupes qui assurent ainsi la cohésion, grâce à l'organisation de tours de présence et à la consigne faite aux absents de fournir des délégations de vote. Il convient, cependant, d'écarter toute vision manichéenne, le groupe sert les intérêts des parlementaires, quand bien même ils seraient opposés à ceux de la collectivité, aussi cherche-t-il à exprimer la volonté réelle des élus en organisant des couplages. Non au sens du *pairing* britannique qui permet à un parlementaire de s'absenter à condition de neutraliser son absence en obtenant celle d'un parlementaire adverse. Il s'agit, de ce côté de la Manche, de trouver, au sein du groupe, un parlementaire qui, votant dans un sens identique au vœu émis par l'absent, acceptera d'être son délégataire. Une telle organisation relativise la crainte de J. Cl. NEMERY : le groupe préserve l'indépendance des parlementaires et se met à leur service, y compris lorsqu'absents, ils souhaitent émettre un vote contraire à la consigne validée par le groupe. Il est toutefois permis de s'interroger sur l'intensité d'une telle recherche en cas de majorité étroite ou, s'agissant du groupe majoritaire, lorsque le risque de rejet du texte gouvernemental est important. La devise du président de groupe formulée en 1987, *les absents ont toujours tort*[1081], ne libère-t-elle pas le groupe de cette recherche ? Dans ce cas, les consignes se font plus impératives et les délégations deviennent une arme tactique nécessaire, comme l'actuelle majorité a pu en faire l'expérience en 2008, lors de l'examen du texte OGM. Certes, la majorité était physiquement majoritaire ; toutefois, chaque député de l'opposition était porteur d'une délégation d'un député absent, le scrutin public leur a permis d'exprimer plus de voix contre que la majorité ne pouvait exprimer de votes favorables[1082].

Armes tactiques aux mains du groupe et symbole de l'abandon parlementaire aux facilités que celui-ci offre, la délégation peut également se révéler problématique notamment lorsque le délégataire se trompe sur le sens à donner au vote du délégant. Les règlements posent que le vote est acquis et s'ils admettent des rectifications de vote, celles-ci ne peuvent modifier le résultat exprimé par le président en séance, hormis les cas d'erreur manifeste, qui permettent au Gouvernement de demander à la conférence des présidents une nouvelle délibération et un nouveau vote. La législature actuelle nous a offert deux exemples d'erreurs

[1081] Qui complète les règles de vie commune formulées, en 2011, par Ch. JACOB et, selon lui, appliquées au sein des structures gaullistes avant la création de l'UMP : *« 1) Le chef a toujours raison. 2) En cas de difficultés, se référer au 1) »*. Ch. JACOB, Présider le groupe majoritaire à l'Assemblée Nationale, *séminaire du GEVIPAR*, 29/06/2011.

[1082] La question préalable examinée par l'Assemblée Nationale ayant recueilli, le 13 mai 2008, cent trente-six voix favorables, contre cent trente-cinq.

humaines ayant entraîné le rejet d'un texte, la seconde attestant l'existence de servitudes auxquelles sont astreints les parlementaires de la majorité.

Le premier exemple d'erreur manifeste se déroule au palais du Luxembourg, où, par convention, le vote personnel est écarté, un seul sénateur, détenant l'ensemble des bulletins des absents de son groupe, votant en leur nom ; dans ces conditions, la moindre erreur humaine peut modifier le résultat du scrutin. Ce fut le cas le 14 décembre 2009, lors de l'examen d'un amendement communiste proposant la suppression du projet *de loi de ratification de l'ordonnance portant répartition des sièges et délimitation des circonscriptions pour l'élection des députés*. Du fait de sa faiblesse numérique, la majorité, afin de permettre aux présents de voter pour le groupe, a demandé un scrutin public. J. J. PIGNARD, sénateur Nouveau Centre, qui avait reçu consigne du groupe de soutenir le texte, a, suite à une mauvaise compréhension de l'enjeu du scrutin, voté l'amendement et permis le rejet du texte, l'amendement de suppression ayant recueilli cent soixante sept voix contre cent cinquante six. Face à cette erreur manifeste, qui entraîne le rejet pur et simple du texte que la majorité voulait adopter, les responsables des groupes majoritaires, UMP et Nouveau Centre, ainsi que le Secrétaire d'Etat aux Collectivités Territoriales, A. MARLEIX, ont demandé à la présidente de séance de procéder à une nouvelle délibération et à un nouveau vote. Celle-ci ne put donner suite à leurs sollicitations, le projet de loi ne comportant qu'un seul article, son rejet a entraîné le rejet de l'ensemble du texte ; de même, une nouvelle délibération était impossible, le Sénat ayant, par ce vote, officiellement rejeté le texte.

Cette pratique du vote pour autrui offre, habituellement, à la majorité sénatoriale la garantie de conserver son statut majoritaire, elle permet aux groupes de présumer que l'ensemble de leurs membres suivront la consigne proposée par les experts. Suite à cet épisode et à sa médiatisation, le président du Sénat, G. LARCHER, a envisagé de n'accorder à chaque sénateur qu'une seule délégation de vote… conformément à la Constitution.

Les facilités offertes aux parlementaires peuvent parfois se retourner contre le groupe et si celui-ci est majoritaire, contre le Gouvernement, comme a pu le constater le groupe UMP de l'Assemblée Nationale, lors de l'examen du projet de *loi de finances pour 2010*. Le 23 octobre 2009, un amendement de D. MIGAULT, président socialiste de la commission des Finances, instaurant une taxe complémentaire de 10 % sur les bénéfices des banques aidées par l'Etat, a été adopté par quarante quatre voix contre quarante. Malgré l'opposition du Gouvernement, trois députés UMP se sont abstenus, deux ont soutenu l'amendement et permis son adoption. Constatant le résultat du scrutin, la ministre de l'Economie, Ch.

LAGARDE, a obtenu de J. F. LAMOUR, député UMP qui a voté l'amendement, qu'il reconnaisse avoir commis une erreur matérielle lors du vote. Le député avait pourtant voté l'amendement en commission le 14 octobre 2009 et fait part, quelques minutes avant le scrutin, de ses hésitations : « *vous avez reconnu, madame la ministre, que le président de la commission des Finances avait été convaincant. J'ai le même avis que vous et c'est en partie la raison pour laquelle j'ai voté son amendement en commission des Finances. Vous avez été vous-même convaincante, heureusement, mais pas totalement et je me permettrai de vous poser deux questions très précises à la fin de mon propos.*

Je suis un membre récent de la commission des Finances et mon rapport aux banques depuis mon arrivée dans cette commission est très particulier. Il y a d'abord eu l'affaire KERVIEL, et je ne vous cache pas que, lors du débat que nous avons eu avec l'ancien président-directeur général de la Société Générale, j'ai été particulièrement choqué de la façon dont il nous a présenté la situation. Il nous a balancé du back office, du front office, du middle office en nous expliquant au bout du compte qu'il n'y avait rien à voir et que ce n'était pas notre problème. Lors de cette première rencontre, nous n'avons tout de même pas eu de très bons signes. La deuxième rencontre était liée aux subprimes et aux conséquences que vous avez évoquées. Même si les banques françaises n'ont pas été en première ligne et ont finalement, selon vous, échappé à une crise profonde, elles ont une part de responsabilité dans la situation catastrophique de notre économie. Heureusement, vous êtes arrivée. Le Président de la République a pris des décisions fortes, précises, en matière d'aide aux banques et vous avez vous-même retroussé vos manches. Les banques, on peut le dire, se sortent correctement de cette affaire, à tel point d'ailleurs qu'elles renouent avec les profits et font des provisions pour payer des bonus à leurs traders. Voilà ce qu'on entend un peu partout, ce qu'on lit dans les journaux, et je ne vous cache pas que c'est particulièrement irritant. L'amendement présenté par le président de la commission des Finances me semblait donc être un bon amendement d'appel. Votre propre amendement, en matière de supervision, est une bonne initiative, car j'ai eu le sentiment, sur l'affaire KERVIEL, que la Commission bancaire n'avait rien vu venir. Avec des moyens supplémentaires, elle sera peut-être plus efficace, et cela nous permettra d'éviter à l'avenir ce genre de ratés. Nous avons été, dans cette affaire, la risée du monde entier. Vous avez proposé de renforcer les fonds de garantie. C'est une très bonne chose, mais pourquoi avoir dit que c'était comme si nous souhaitions punir les banques ?

Madame la ministre, je souhaite vous poser deux questions sur l'avenir. La première concerne les bonus. Le Président de la République est revenu du G20 avec une victoire dans

son escarcelle : il a fait comprendre à ses homologues qu'il fallait encadrer les bonus. Où en sommes-nous aujourd'hui? Pouvez-vous être certaine que nous ne repartirons pas dans des excès inacceptables pour nos concitoyens?

Ma deuxième question porte sur la capacité des banques à financer l'activité des petites entreprises. Les deux médiateurs du crédit, M. RAMEIX et M. RICOL, ont certainement fait du très bon travail pour les PME d'un certain chiffre d'affaires, mais pour les TPE, les artisans, cela ne marche pas. Toutes les semaines, on vient me voir à ma permanence au sujet de cette question du financement des petites entreprises. Quelles mesures allez-vous prendre pour permettre certes aux banques de retrouver leur compétitivité, mais sans que cela se fasse sur le dos des petites entreprises? »[1083]. Ces hésitations semblent être partagées par les membres de la majorité, Ch. BRUNEL, députée UMP soutenant l'intervention de son collègue[1084]. Il est toutefois difficile de conclure à un soutien clair du député, celui-ci n'interviendra d'ailleurs pas après la réponse de la ministre. Il est, dès lors, impossible d'affirmer que celle-ci l'a convaincu, auquel cas, il y a effectivement eu erreur matérielle, ou qu'il maintient son soutien à l'amendement, auquel cas il l'a voté en conscience et s'est ensuite rétracté devant les conséquences de son vote. L'addition de coïncidences permet de relativiser la part du hasard et d'accorder plus de crédit à la seconde interprétation. C'est d'ailleurs ce que fit J. P. BRARD, quelques instants après le scrutin, avant d'avoir connaissance de l'erreur du député : *« décidément, nous vivons de grands moments dans cet hémicycle (…), un moment de fierté. Il faut remercier tous les collègues qui ont refusé d'obéir aux consignes et qui se sont exprimés en leur âme et conscience, en fonction de l'intérêt national et de lui seul »*[1085]. J. CAHUZAC, après la demande de rectification, avança une interprétation médiane, c'est involontairement que le député a substitué sa conscience à la consigne, il ya donc bien erreur, toutefois celle-ci exprime la volonté profonde du député : *« M. Lamour est un double champion olympique d'escrime qui nous affirme avoir manqué une touche… pourquoi ne pas le croire ? Je pense que cela relève davantage de l'acte*

[1083] J. F. LAMOUR, deuxième séance du 23 octobre 2009.

L'intervention du député avant le vote de l'amendement quarante-huit est particulièrement révélatrice, elle démontre d'abord que l'échange entre les députés et les ministres n'est pas toujours suffisant, le député de la majorité sollicitant de plus amples informations, durant la séance, avant le vote et non lors d'une réunion de groupe ou d'une réunion de concertation entre la ministre et les membres UMP de la commission des Finances. A moins qu'il ne s'agisse là d'une tactique politique permettant à la ministre de s'expliquer devant la représentation nationale et de tenter de convaincre les indécis, centristes ou non inscrits, les députés UMP étant présumés soutenir le texte.

Les propos tenus par le député démontrent également sa volonté de minorer sa critique, en l'associant à une appréciation favorable de l'action menée par le Président de la République et la ministre. Ils démontrent également l'importance de la circonscription dans la construction du discours, l'une des questions étant motivée par les inquiétudes des électeurs.

[1084] « *Très bien ! »*, Ch. BRUNEL, deuxième séance du 23 octobre 2009.

[1085] J. P. BRARD, député GDR. Deuxième séance du 23 octobre 2009.

manqué. Sa conscience lui dictait de voter cet amendement alors qu'il avait l'ordre de ne pas le voter »[1086]. Il résume ainsi, les servitudes auxquelles sont astreints les députés de la majorité : le vote pour autrui n'apparaît plus comme une facilité, mais comme un moyen de faire prévaloir les consignes sur le libre arbitre, d'obéir et non de voter en conscience. Certes, c'est de son plein gré que l'auteur du vote a reconnu son erreur manifeste ; toutefois, nous avons déjà pu envisager les pressions diverses qui peuvent s'exercer sur les parlementaires et les contraindre plus ou moins expressément à adopter une position qu'ils ne partagent pas.
Le sort réservé au vote émis pour G. COLOT, députée UMP, par J. F. LAMOUR atteste l'intensité grandissante de l'emprise du groupe sur les votes des élus. Cette députée, conformément au fonctionnement habituel des groupes, a confié sa délégation de vote au groupe UMP. N'étant pas spécialiste des questions financières, G. COLOT avait décidé de suivre le groupe, sa délégation ne comportait donc aucune consigne précise. Le groupe UMP attribua la délégation de vote à J. F. LAMOUR qui, en émettant un vote favorable à l'amendement entraîna le vote favorable du délégant. G COLOT a donc, non intentionnellement, voté contre les consignes de son groupe, et c'est de manière tout aussi non-intentionnelle, qu'elle a rectifié son vote, le site de l'Assemblée Nationale précisant dès le 26 octobre que la députée souhaitait voter contre, alors que celle-ci n'avait, pas encore, adressé de rectification de vote. Le groupe dispose ainsi du vote de ses membres, soit à travers le mécanisme de la délégation impersonnelle et générale, soit au moment des rectifications de vote puisqu'en l'espèce il s'est substitué à la députée sans son accord. Les parlementaires de la majorité sont soumis à des servitudes plus importantes que celles pesant sur les parlementaires de l'opposition ; toutefois, ceux-ci, parce qu'ils profitent des avantages offerts par le groupe, vont subir, en contrepartie, certaines astreintes, notamment celle de fournir au groupe une délégation de vote qui, si elle ne comporte pas de consigne précise, sera utilisée pour faire triompher la position validée par la majorité du groupe, même si le parlementaire n'a pas participé à l'établir.

Le groupe se définit, tout d'abord, comme une réunion de parlementaires qui œuvrent à faire triompher leur conception politique au sein des hémicycles, il est également devenu un sujet de droit, *le Groupe*, dont l'intérêt peut être différent des intérêts cumulés des personnes qui le composent. Parce que les parlementaires ont à l'esprit la première définition du groupe, ils acceptent les contraintes et les perçoivent comme une contrepartie minime aux avantages recueillis : *« l'élu en intégrant un groupe parlementaire qui constitue une collectivité*

[1086] J. CAHUZAC, député SRC.

publique, en accepte les règles de fonctionnement, car il profite des services que peut lui rendre le groupe. La discipline de vote s'inscrit alors dans ce retour attendu par le groupe de ses membres »[1087]. Parce que les responsables préfèrent envisager le groupe selon la seconde définition, ils multiplient les contraintes, en augmentent l'intensité jusqu'à les transformer en servitudes pesant sur le libre arbitre des parlementaires.

L'absentéisme des élus aggrave leur dépendance aux facilités offertes par le groupe et aux servitudes qu'ils constituent.

2) Le cumul des mandats, cause et conséquence de la torpeur

Cette torpeur est celle qui a saisi le Parlement depuis 1958, le désenchantement des parlementaires qui pensaient être élus pour soutenir le Gouvernement et lui permettre d'adopter les mesures les plus appropriées et qui ont dû se satisfaire du rôle ingrat de soutien inconditionnel. Puisqu'ils étaient considérés comme des *machines à voter*, et que le groupe leur offrait la possibilité de voter sans être présents, les parlementaires ont choisi d'exercer leurs compétences à d'autres niveaux et d'investir les mandats locaux. Ainsi éloignés du Parlement, les élus ont conforté l'emprise du groupe (a) qui, suite à l'abandon au confort qu'il leur offre, a substitué ses décisions à celle des parlementaires. Le cumul des mandats accroit également la dépendance de l'élu à l'égard des partis puisque leur investiture conditionne, dans une large part, l'élection et la préservation des différents mandats (b).

a) Le cumul des mandats, facteur d'aggravation de la dépendance envers le groupe.

Nous avons déjà pu l'établir, le groupe est parvenu à transformer les facilités qu'il offre à ses membres en servitudes qui les contraignent, en contrepartie des services rendus, à abandonner à la collectivité leur liberté de vote. Les facilités que les parlementaires se sont ménagées, à travers le groupe, visent à rendre facultative leur présence dans les assemblées afin d'être davantage auprès de leurs électeurs et de faciliter par ce moyen leur réélection. Cette propension à confier son mandat aux mains du groupe a été aggravée par la dépréciation du travail parlementaire qui a conduit les élus à chercher ailleurs une reconnaissance qu'ils ne

[1087] Ph. LEROY, sénateur UMP, Réponse au questionnaire adressé aux parlementaires.

trouvaient pas au sein des assemblées nationales. Le temps gagné sur le mandat parlementaire est réinvesti dans l'exercice de mandats locaux qui accroissent la notoriété du parlementaire, facilitent la réalisation des attentes des électeurs et, dans une certaine mesure sa reconduction. La répartition du temps de travail d'un élu cumulant son mandat national avec un ou plusieurs mandats locaux, permet de démontrer que ce cumul éloigne physiquement l'élu des assemblées. La précision apportée par G. COLLOMB, sénateur socialiste, maire de Lyon et président de la communauté urbaine du *Grand Lyon*, illustre ce délaissement physique des assemblées au profit des responsabilités locales, il estime n'accorder qu'une journée par semaine à son mandat sénatorial[1088]. Il s'agit d'un cas extrême puisqu'en moyenne, les élus cumulant un mandat national et un mandat local, consacrent deux jours par semaine à leur mandat national[1089]. Il convient de préciser que, selon les élus, le mandat national ne se résume pas au travail parlementaire, il comporte également l'obligation d'être présent en circonscription, comme le démontre la répartition habituelle des assistants parlementaires entre l'assemblée et la circonscription, deux des trois assistants étant habituellement réservés à la gestion des demandes des électeurs. Ainsi, M. HAVARD, député UMP et conseiller municipal de Lyon, estime consacrer 60 % de son temps à son mandat parlementaire, il précise que cela englobe *« mon travail de député et ma circonscription »*. P. A. MUET, député socialiste et conseiller municipal de Lyon estime être député à temps plein : *« à l'Assemblée du mardi au jeudi et dans les quatre arrondissements de ma circonscription du vendredi au lundi »*. Un député à temps plein, consacre ainsi, selon ce député, trois jours au travail effectué au sein des assemblées. P. CROZON, députée socialiste et conseillère municipale de Villeurbanne, estime que ce *quota* peut augmenter si elle intervient sur un projet ou une proposition de loi. Elle consacre les autres jours à sa permanence *« où [elle] assume [s]on mandat national et de conseillère municipale »*. Il y a ainsi fusion entre l'exercice de son mandat national en circonscription et celui de son mandat local qui est habituellement perçu comme un moyen d'exercer plus facilement le mandat national. Cette commodité est l'une des raisons mises en avant par les élus afin d'expliquer la forte proportion de parlementaires *cumuleurs*. S'agissant de la treizième législature, deux cent cinquante des trois cent quarante-trois sénateurs sont concernés par le cumul, comme cinq cents des cinq cent soixante dix-sept députés. Seuls 13,5 % des députés et 26 % des sénateurs ne détiennent que ce seul mandat[1090].

[1088] G. COLLOMB. Propos recueillis par *Libération*, 2 octobre 2009.
[1089] Statistiques issues des témoignages des parlementaires interrogés par *Libération*, 2 octobre 2009.
[1090] Soit soixante-dix-huit députés et quatre-vingt-neuf sénateurs.

Les *cumuleurs* justifient ce besoin[1091] d'exercer plusieurs mandats par la mission particulière qui leur est dévolue par leur mandat national. Vouloir pour la Nation, c'est avant tout être capable de s'imprégner des attentes actuelles des citoyens, ce qui permet aux élus de se différencier des technocrates qui produisent les textes sans se soucier de leur application ni de leur impact sur les populations : *« il convient que dans les assemblées, il n'y ait pas seulement des théoriciens ayant un point de vue intellectuel sur les choses mais aussi des praticiens qui voient bien les conséquences de la loi »*[1092]. Ainsi, les *cumuleurs* estiment qu'un mandat local leur permet de ne pas être *« enfermé dans les palais de la République »*[1093], le fait d'être à la tête un exécutif local devenant un moyen de *« nourrir la fonction nationale d'une expérience de terrain irremplaçable »*[1094]. Grâce au cumul, le parlementaire exerce un rôle d'intermédiaire, expliquant au niveau local l'enjeu des décisions nationales et utilisant les réactions des citoyens de sa circonscription afin d'en *« mesurer les conséquences »* et de *« proposer si nécessaire des modifications »*[1095], condition résumée par Ch. DEMONTES, sénatrice socialiste et maire de Saint-Fons, qui voit dans le cumul des mandats, le moyen, en s'appuyant *« sur l'expérience locale »*, d'*« améliorer les lois pour les rendre mieux applicables »*[1096]. Le mandat local nourrirait ainsi le mandat national, les parlementaires répercutant au sein des assemblées les remarques recueillies à l'occasion de l'exercice de leur mandat local[1097].

Les élus qui cumulent plusieurs mandats électifs, reconnaissent toutefois que le cumul entraîne un problème de disponibilité. C'est le cas de J. L. TOURAINE, député socialiste et premier adjoint de Lyon, qui estime que le principal inconvénient est une *« disponibilité non complète pour chacun des mandats »*[1098] ; M. HAVARD précise que ce manque de

---

[1091] M. HAVARD estime *« dans certaines situations, le cumul est un problème, dans d'autres une nécessité »*. De même, M. TERROT, député UMP et conseiller municipal d'Oullins, estime qu' *« il est important qu'un élu national ait ou ait eu dans le passé une bonne connaissance des dossiers locaux en occupant des fonctions de maire, d'adjoint, de conseiller général ou régional »*. Propos recueillis par *Libération*, 2 octobre 2009.

[1092] G. COLLOMB. *Idem*.

[1093] A. GERIN, députés communiste. *Idem*.

[1094] F. N. BUFFET, sénateur UMP. *Idem*.

[1095] M. HAVARD. *Idem*.

[1096] Ch. DEMONTES. *Idem*.

[1097] Les parlementaires constatent également que la détention d'un mandat parlementaire facilite la gestion des dossiers locaux : *« quand le pouvoir est concentré à Paris, il va chercher à avoir le maximum d'influence pour agir auprès du pouvoir national et des administrations qui en dépendent : c'est pourquoi la figure du député maire ou du sénateur maire est plébiscitée par les électeurs. Ils veulent des élus bien introduits dans la capitale, qui peuvent obtenir des décisions favorables pour leur territoire »*. J. J. QUEYRANNE. *Idem*.

M. MERCIER, ministre et ancien sénateur MODEM, constate la même réalité : *« j'ai été d'abord, et je suis resté, un élu local responsable de collectivités territoriales et je sais bien que les dossiers n'avancent pas à la même vitesse selon que l'on exerce qu'un mandat local ou bien qu'il s'appuie sur l'exercice d'un mandat national. Cette vérité, même si elle n'est plus avouable aujourd'hui est une réalité qu'on peut vérifier partout autour de nous »*. *Idem*.

[1098] *Idem*.

disponibilité entraîne une *« absence à certaines réunions ou assemblées »*[1099]. P. A. MUET avoue que le cumul est incompatible avec l'exercice correct du mandat parlementaire : *« nous sommes pratiquement le seul pays européen à pratiquer ce cumul dont on voit tous les jours les conséquences néfastes au Parlement. Le travail parlementaire est une activité à temps plein (travaux en commission, rapports parlementaires, interventions en séance, missions d'information, présence en circonscription en fin de semaine…), peu compatible avec une responsabilité importante dans un exécutif local »*[1100]. Le député a tiré les conséquences de cette incompatibilité pratique en ne cumulant son mandat parlementaire qu'avec un mandat de conseiller municipal de Lyon. D. PERBEN, député UMP et vice-président du conseil général du Rhône, résume l'ensemble des inconvénients du cumul qui conduit les parlementaires à rationaliser leur activité au sein du parlement : *« l'inconvénient majeur est le manque de disponibilité pour le travail parlementaire »*[1101]. L'appartenance à un groupe parlementaire comble partiellement ces inconvénients, l'organisation collective du travail permettant aux absents de bénéficier du travail effectué par les responsables des textes qui leur offrent, en sus des comptes-rendus, une directive de vote que les parlementaires vont suivre ; les élus n'ayant pas participé à l'étude des textes s'en remettant habituellement à la sagesse de leurs collègues.

L'absentéisme généré par le cumul des mandats accroît la proportion des parlementaires à abandonner l'exercice matériel du mandat à la collectivité constituée par le groupe. Le cumul augmente également la dépendance de l'élu envers le parti.

b) Le cumul, facteur d'aggravation de la dépendance de l'élu envers le parti

Une fois encore, il faut se garder d'une généralisation qui dénaturerait une réalité complexe ; il semble, toutefois, que, sauf exception[1102], l'investiture partisane conditionne l'élection. Des contre-exemples existent, mais, rapportés aux quelques neuf cent vingt parlementaires que comportent les deux assemblées, ils apparaissent comme des exceptions confirmant la règle, tous les parlementaires ne pouvant suivre l'exemple d'E. FAURE qui, après avoir été remercié par le Premier Ministre en juillet 1969, se présente devant les électeurs sans investiture ni étiquette. Sa popularité au sein de sa circonscription

[1099] *Idem.*
[1100] *Idem.*
[1101] *Idem.*
[1102] Le cas de F. VANNSON, réélu en 2002 sans l'investiture de l'UMP, a déjà pu être évoqué.

électorale[1103], autant que sa volonté de défier le Président de la République motivent cette candidature sans investiture, *« il n'est pas mécontent de montrer à POMPIDOU, qui s'est passé de lui, qu'il peut à son tour se passer du soutien de Président de la République »*[1104]. La dépendance du parlementaire envers le parti qui, par son investiture, conditionne son élection est résumée par P. BRECHON : *« en dépit de leur mauvaise image il est très difficile d'être élu à un mandat important sans l'investiture d'un ou plusieurs partis »*[1105]. Ch. BORGEL, secrétaire national du Parti Socialiste chargé des élections estime également que *« les électeurs votent encore surtout pour le candidat qui porte le poing et la rose »*[1106] ; l'étiquette partisane participe toujours, dans une large mesure, à l'élection. Son renouvellement peut, dès lors, devenir un moyen de pression du parti contre le parlementaire indocile qui ne se soumettrait pas à la discipline de groupe et à sa manifestation la plus visible qu'est la discipline de vote. L'intensité de la pression est proportionnelle au nombre de mandats détenus par le parlementaire[1107]. Si l'investiture conditionne l'élection ou la réélection, sa perte hypothèque les chances du candidat indiscipliné d'être réélu, nationalement et localement. Le cumul des mandats participe ainsi à augmenter l'emprise du parti sur le parlementaire soucieux de ne pas mettre en jeu son avenir politique par un refus de la discipline de vote. Etre indocile peut conduire le parlementaire, non seulement à perdre son mandat national, mais également ses mandats locaux si les électeurs choisissent de soutenir le candidat officiel du parti et non le *sortant* non réinvesti et considéré comme un dissident. A ce niveau encore, le cumul des mandats accroît le phénomène d'abandon au groupe, perçu comme le démembrement parlementaire d'un parti politique chargé de défendre, au sein des assemblées, les intérêts de l'organisation partisane.

Le cumul des mandats peut apparaître comme une conséquence de l'atonie qui a saisi le Parlement et ses membres, qui ont cherché à exercer ailleurs les compétences qu'ils ne pouvaient valoriser au sein des assemblées nationales. Il est également une cause importante de cette atonie, en se partageant entre un mandat national et un ou plusieurs mandats locaux, les parlementaires ont confié à leurs collègues, réunis au sein du groupe, le soin d'exercer, en leur nom, leur mandat parlementaire, de l'étude préparatoire jusqu'au vote émis en séance. Le

---

[1103] En 1967, il a recueilli plus de 65 % des suffrages. M. COTTA, *Cahiers secrets de la Cinquième République, t. 1, 1965-1977*, *op. cit.*, p. 213.

[1104] *Ibid*.

[1105] P. BRECHON, Les partis politiques dans l'expression du suffrage, *Pouvoirs*, n° 120, 2006, p. 118.

[1106] *Libération*, 1er octobre 2009.

[1107] Elle est également fonction du mode de scrutin, les élections se déroulant à la représentation proportionnelle décuplent la force des partis qui déterminent l'ordre des candidatures et peuvent reléguer les parlementaires turbulents en fin de liste et ainsi réduire leur chance d'être élus.

vote pour autrui illustre la généralisation de l'emprise du groupe et la transformation des facilités originelles en contraintes pesant sur le mandat parlementaire.

Dans un reflexe défensif, le parlementaire nie l'existence de ces contraintes ou, devant l'évidence leur confère une définition positive. Ce comportement va introduire une intériorisation de la contrainte, qui ne provient plus de l'extérieur, mais en premier lieu du parlementaire lui-même. Aux contraintes centripètes succèdent des contraintes centrifuges, provenant de l'élu et s'extériorisant lors de l'exercice de son mandat.

B) La responsabilisation, aboutissement de l'intériorisation de l'exigence de discipline de vote

Les sanctions comme les rétributions ont un impact mineur sur l'attitude des parlementaires et leur respect de la discipline de vote, celle-ci résulte davantage d'un abandon des parlementaires aux facilités offertes par le groupe, abandon conforté par l'impossibilité pratique d'affronter seul la tâche législative. Face à cette dégradation du mandat parlementaire, les élus avancent une définition positive de la discipline de vote, la percevant comme la manifestation responsable de leur liberté de vote. Les différents témoignages recueillis permettent d'établir la présence d'une sémantique de la responsabilisation (1), maniée par les collaborateurs et les parlementaires qui, à travers différents schèmes, rattachent leur attitude conforme, voire conformiste, à leur responsabilisation. Celle-ci trouve une manifestation concrète dans l'abstentionnisme qui permet au parlementaire de ne pas radicaliser son opposition à la décision validée par la majorité du groupe, tout en exprimant une voie différente (2).

1) La sémantique parlementaire de la responsabilisation

La responsabilisation est le vocable central de la démarche des élus et des collaborateurs qui cherchent à justifier l'acceptation de la discipline de vote. Les différents collaborateurs avouent qu'un appel à la responsabilisation suffit à convaincre les moins réticents (a). Les élus, plus diserts, utilisent un ensemble de termes qui gravitent autour de la notion de responsabilité, insistant sur l'aspect moral de l'obligation qu'ils remplissent (b).

a) La responsabilisation, moteur de la conviction

Les différents collaborateurs rencontrés, qu'ils assistent les parlementaires au sein du groupe ou participent avec le ministre à les convaincre, estiment que de nombreux élus suivent les consignes par autodiscipline et non du fait de la crainte d'éventuelles sanctions.

- *L'invocation de la responsabilisation par les collaborateurs du groupe*

Les collaborateurs parlementaires, secrétaires généraux ou chargés de mission, estiment que les votes relèvent, non de la discipline mais *« de l'autodiscipline, personne ne leur a dit de voter comme ça, c'était difficile de sortir de la position commune »*[1108]. Cette autodiscipline est fondée sur une *auto-responsabilisation*[1109] qui revêt différentes dimensions. Il s'agit tout d'abord de l'obligation contractée par le parlementaire dans le cadre de son engagement politique, comme le reconnaît S. GIR, secrétaire générale du groupe UMP de l'Assemblée Nationale qui estime obtenir l'unité de vote en rappelant les parlementaires à leur responsabilité. A. SAURET, secrétaire général du groupe UMP du Sénat, précise, tout comme E. ROBIN-TEINTURIER, chargée de mission du groupe UMP de l'Assemblée, que cet appel aux responsabilités émane des collaborateurs, puis, lors des réunions, du président du groupe. Les justifications de cet appel à la responsabilité sont brèves et semblent n'être présentes qu'au sein des groupes majoritaires ; seuls les collaborateurs de l'UMP évoquent *« un appel aux responsabilités (...) parce qu'on appartient à la majorité »*[1110]. D'ailleurs, S. GIR définit la discipline de vote comme la manifestation du soutien accordé au Gouvernement. Cette définition restrictive conduit à nier l'existence d'une discipline de vote au sein de l'opposition, puisqu'elle n'a pas à soutenir le Gouvernement. Ce syllogisme est rapidement écarté puisque l'opposition retrouve les mécanismes de la responsabilisation au travers du thème de l'unité. Ainsi, O. FAURE explique le cheminement intellectuel de tout élu, conscient que *« la dissidence provoque son propre affaiblissement, c'est la bataille, il faut*

[1108] O. FAURE, secrétaire général du groupe SRC, évoquant des parlementaires qui, malgré leurs réticences, ont accepté de se ranger à la discipline de vote du groupe et de voter contre la révision constitutionnelle. Entretien avec l'auteur.
[1109] Comme le reconnaît B. RULLIER, ancien secrétaire général du groupe socialiste du Sénat. Entretien avec l'auteur.
[1110] E. ROBIN-TEINTURIER, entretien avec l'auteur.

une unité de commandement »[1111]. Les collaborateurs n'invoquent plus l'obligation de soutenir le Gouvernement, mais celle de maintenir l'unité et la cohésion. La discipline de vote devient la manifestation d'un engagement moral qui permet aux collaborateurs de substituer les termes de loyauté et de fidélité à celui de responsabilité : *« on n'est pas forcément d'accord avec le texte mais par responsabilité et loyauté envers son groupe, on le fait quand même »*[1112]. Cette moralisation de la responsabilité entraîne une exigence de discipline, celle-ci étant perçue comme un automatisme, « *le jeu* », qui *« n'empêche pas d'exprimer des réticences »*, que le groupe surmonte en faisant *« appel à la responsabilité de ses membres »*[1113].

Les collaborateurs parlementaires, confrontés à un élu hésitant, utilisent l'argument moral du nécessaire respect des engagements pris devant les électeurs ; le mécanisme de la discipline de vote ne relève plus de la pédagogie, ni même de l'adhésion des élus aux textes examinés, elle devient la manifestation d'une appartenance politique, le prolongement, à l'intérieur des assemblées, des engagements politiques contractés envers le parti. La généralisation de la discipline de vote est également constatée par les membres des cabinets ministériels qui utilisent les différentes connotations de la responsabilisation.

- *L'invocation de la responsabilisation par le cabinet ministériel*

Moins proches des parlementaires, ces collaborateurs doivent les convaincre de suivre la volonté de leur ministre. Les faibles réticences sont dissipées grâce à un appel à la responsabilisation qui se superpose aux démarches effectuées, en amont, par les collaborateurs et responsables du groupe. La discipline de vote devient *« l'expression d'une solidarité politique »*[1114]. Les collaborateurs rejettent les critiques d'autoritarisme du Gouvernement, de déconsidération des parlementaires abaissés au rang de *godillots* : *« il n'y a pas de discipline imposée, ça n'existe pas. Il faut que les parlementaires eux-mêmes prennent conscience des enjeux »*[1115]. Une fois encore, l'appel à la responsabilisation des élus permet

[1111] Entretien avec l'auteur.
[1112] E. ROBIN-TEINTURIER résume ainsi les motivations qui conduisent un parlementaire à la discipline de vote. Entretien avec l'auteur.
[1113] *Idem.*
[1114] E. THIERS, ancien directeur de cabinet de R. KAROUTCHI, secrétaire d'Etat chargé des relations avec le Parlement, actuellement conseiller des services de l'Assemblée nationale. Entretien avec l'auteur.
[1115] *Idem.*

aux collaborateurs de dramatiser l'enjeu du scrutin, celui-ci ne se restreint pas à l'adhésion au texte présenté, il doit exprimer le soutien durable de la majorité au Gouvernement. La discipline de vote devient alors la règle du jeu régissant les relations entre le Gouvernement et sa majorité, les collaborateurs, la considérant comme *« la norme »*[1116], exigent l'unité sans avoir mené d'œuvre de conviction. Or le seul appel aux responsabilités ne peut convaincre que les élus les moins réticents ; exercé de manière répétée sur des parlementaires qui veulent être convaincus de l'apport du texte, cet appel se transforme en l'une des pressions identifiées précédemment.

Parce qu'elle écarte les motivations peu avouables, contrainte, recherche d'une rétribution, les parlementaires mettent également en avant la responsabilisation.

b) La responsabilisation, justification parlementaire de la discipline de vote

La responsabilisation revêt différents aspects qui permettent aux parlementaires de justifier leur soumission à l'exigence de l'unité des votes. Celle-ci est d'abord la traduction des engagements souscrits par l'élu envers le parti et les électeurs qui, rapidement, reçoivent une dimension morale, transformant l'obéissance aux consignes en comportement normal attendu d'un parlementaire. A travers ces différentes significations, la responsabilisation des parlementaires clos l'entreprise d'intériorisation. La discipline de vote n'est plus imposée par des autorités externes, elle devient un élément caractéristique du mandat parlementaire sous la Cinquième République.

- *Le respect des engagements, première formulation de la responsabilisation*

Ph. LEROY, sénateur UMP justifie la discipline de vote par le respect des engagements souscrits envers les électeurs et le parti : *« par définition un parti politique a vocation à conquérir le pouvoir par les urnes. Sa victoire se traduit alors par la mise en œuvre d'un programme que les citoyens ont soutenu au travers de leurs votes. Sur la base de cette légitimation, le parti politique vainqueur se trouve en position de demander aux élus qui*

[1116] G. CARCASSONNE, entretien avec l'auteur.

en sont issus de veiller au respect de la mise en œuvre par la puissance publique du programme ainsi approuvé ». Elle devient l'une des caractéristiques de la condition parlementaire, résultat de l'appartenance à un parti puis à un groupe politique qui « *suppose dans son essence même d'accepter le respect d'une discipline de vote* » et une manifestation, non de la contrainte de l'élu, mais de sa liberté, la discipline de vote « *repos[ant] sur le principe du volontariat et de l'acceptation individuelle* »[1117].

F. CORNUT GENTILLE, député UMP, définit la discipline de vote comme la « *conséquence de l'investiture donnée par un parti politique à un candidat aux élections législatives qui, une fois élu, se doit de respecter l'engagement politique pris devant les électeurs* ». J. P. MICHEL, sénateur socialiste, estime que, élu sur une étiquette politique, le parlementaire se doit d'adhérer au groupe qui constitue le prolongement parlementaire du parti et d'aligner ses votes sur les attentes des électeurs[1118] ; la discipline de vote est, selon lui, « *la clarté dans l'exercice du mandat* ».

Il ne s'agit plus d'obéir à une autorité ou à un responsable, mais de concrétiser l'engagement originel qui a permis au candidat d'être élu et au parti d'être représenté. Il n'y a plus obéissance à une volonté extérieure, puisque grâce à la responsabilisation, la contrainte est intériorisée et les parlementaires estiment qu'ils exercent leur liberté : « *dans la majorité, même si je n'apprécie pas cette formule, nous nous auto-disciplinons, parce que nous avons pris des engagements auprès des électeurs et que nous sommes en situation de les tenir. Il ne faut pas perdre de vue que si nous avons été élus sur ces engagements auxquels nous avons souscrit ; nous avons une responsabilité envers les électeurs* »[1119]. L'engagement invoqué se conçoit principalement comme un engagement du parlementaire, certes envers ses électeurs, mais, avant tout, envers lui-même et les autres membres du groupe qui forment une collectivité unie et cohérente. La responsabilisation éloigne le parlementaire de la désunion et la discipline de vote devient la manifestation d'« *un sentiment de solidarité à l'égard des membres de son groupe* »[1120]. Cette exigence, qui conduit à *l'autodisciplinarisation*, est partagée par les membres de la majorité et ceux de l'opposition ; elle réintroduit le face-à-face politique dans la procédure de la discipline de vote, l'acceptation des consignes devenant le moyen de faire triompher sa conception. Ainsi, G. BOURDOULEIX affirme pouvoir

---

[1117] Ph. LEROY, réponse au questionnaire adressé aux parlementaires.

[1118] « *Lorsque le parlementaire se présente devant les électeurs, ceux-ci savent à quel groupe le parlementaire appartiendra et quelles seront, dans les grandes lignes, les opinions et les options qu'il prendra* ». J. P. MICHEL, sénateur socialiste. *Idem.*

[1119] F. VANNSON. *Idem.*

[1120] D. DORD, député UMP. *Idem.*

s'*« imposer une discipline de vote si le rapport majorité-opposition est en jeu »*[1121] ; de même, B. APPARU, estime que *« ce n'est pas forcément pour faire plaisir à son groupe qu'[un parlementaire] suit un vote sans grande conviction, c'est surtout pour éviter de donner des arguments à l'opposition et de donner l'image d'une division »*[1122]. D'autres estiment que cette confrontation facilite la cohésion et avec elle l'unité de vote : *« l'opposition provoque la majorité avec des arguments fallacieux, impossible de voter avec l'opposition. La discipline majoritaire est alors aisée »*[1123]. Cette exigence d'unité n'est pas uniquement présente chez les parlementaires de la majorité, ainsi, Ph. MARTIN, député socialiste estime que *« ce qui pousse un parlementaire à suivre la direction de vote indiquée par son groupe, c'est la conscience qu'il a que la division des positions, si elle s'exprimait publiquement à l'occasion d'un vote, fragiliserait tout le groupe et renforcerait finalement nos adversaires »*[1124].

Certains parlementaires insistent sur la libre acceptation des consignes, la discipline de vote résultant d'*« un contrat librement consenti »*[1125] : *« la discipline de vote se justifie par les deux soucis de cohésion du projet politique défendu et la cohérence des décisions prises en application de ce projet. La discipline de vote est acceptée volontairement pour cette raison »*[1126]. La discipline de vote demeure contraignante, toutefois, la contrainte est intériorisée et librement acceptée. Ainsi, il est possible d'opposer les propos de M. G. BUFFET, évoquant « *le puissant désir d'unité qui anime les parlementaires d'un même groupe »*[1127] à ceux de B. APPARU, qui affirme que le parlementaire n'éprouve aucun plaisir dans l'obéissance, mais y acquiert la satisfaction du devoir accompli. L'intériorisation est telle que la contrainte se dissipe et l'unité, qu'elle garantissait, devient un désir du parlementaire. La discipline de vote n'a plus à être imposée de l'extérieur, elle est une exigence que le parlementaire s'impose à lui-même[1128].

La conscience qu'à travers la discipline de vote les parlementaires poursuivent un objectif supérieur à leur intérêt propre, transforme la responsabilisation en obligation morale : *« j'ai*

[1121] *Idem.*
[1122] Député UMP, entré au Gouvernement en juillet 2009. *Idem.*
[1123] *Idem.* Député qu'il n'a pas été possible d'identifier.
[1124] *Idem.*
[1125] N. AMELINE, députée UMP. *Idem.*
[1126] P. BEAUDOUIN, député UMP. *Idem.*
[1127] Députée communiste et, à l'époque, *Secrétaire Nationale du Parti Communiste*. *Idem.*
[1128] *« Il est important de se montrer uni pour la lisibilité et l'efficacité de l'action politique »*, J. L. TOURAINE, député SRC. *Idem.*

sollicité l'investiture du Parti Socialiste sur la base de son programme 2007. Je considère devoir être discipliné pour tout ce qui est contenu dans ce programme »[1129].

- *La responsabilisation, une donnée morale*

La discipline de vote a pu précédemment être envisagée comme une forme de contrainte pesant sur le parlementaire afin qu'il suive les consignes de vote. Elle doit également être définie comme une valeur morale qui astreint le parlementaire à un comportement de référence. La morale se définit, en effet, comme un *« ensemble de règles de conduite tenues pour universellement valables »*[1130]. Il s'agit d'une logique intellectuelle qui, opposant le bien et le mal, induit un comportement sensé se rattacher au bien. L'obligation intériorisée ne lie pas uniquement l'élu à ses électeurs, elle l'oblige lui-même. Dès lors, les termes de fidélité et de loyauté remplacent ceux de responsabilité ou d'engagement.

Ainsi, selon J. L. PREEL, député Nouveau Centre, la discipline de vote est une *« règle morale »*[1131], G. BOURDOULEIX, estime, quant à lui, que la discipline de vote se situe *« au niveau de la conscience et des convictions de l'élu »*[1132]. Ph. MARTIN, résume le conflit intérieur qui déchire les parlementaires parfois tentés de se déresponsabiliser : *« au fond, la règle à laquelle on doit ''s'auto astreindre'', c'est celle qui consiste à se rappeler qu'on ne peut pas seulement revendiquer l'appartenance à un groupe quand on est en accord avec la position qu'il adopte, et être libre de ne pas en tenir compte si cette question ne nous convient pas… »*[1133]. Il existerait ainsi, une philosophie de la discipline de vote, une réflexion des élus qui permet de justifier la contrainte en assimilant l'acceptation des consignes à une attitude morale, permettant à la collectivité d'atteindre le bien : *« j'ai tendance à considérer, en bon démocrate que je crois être, que si ma position est minoritaire, c'est qu'elle justifie que je m'aligne sur la position majoritaire »*[1134]. D'autres parlementaires, moins lyriques, évoquent leur loyauté, ainsi, J. P. SCHOSTECK envisage la discipline de vote comme une manifestation de *« la loyauté de son engagement politique »*[1135] ; J. P. NICOLAS affiche, quant à lui, une conception plus large de la loyauté dont la discipline de vote est une

[1129] O. DUSSOPT, député SRC. *Idem*.
[1130] Le Petit Larousse Illustré, 2002, p. 669.
[1131] Réponse au questionnaire adressé aux parlementaires.
[1132] *Idem*.
[1133] *Idem*.
[1134] J. GAUBERT, député SRC. *Idem*.
[1135] Député UMP, *Idem*.

traduction : *« loyauté envers sa formation politique sans avoir à se renier et à renier les engagements pris devant ses électeurs »*[1136]. Enfin, O. CARRE, député UMP, définit la discipline de vote comme *« un acte de loyauté - plus que de solidarité - à l'égard de son camp. Ceci dit, il faut aussi que le texte sur lequel on est mobilisé soit loyal à l'égard du programme choisi par nos électeurs »*. Le député évoque l'existence d'une loyauté synallagmatique qui rappelle l'engagement évoqué plus haut et permet de comparer la discipline de vote à un contrat moral liant l'élu à ses mandataires, qu'il s'agisse du parti, des électeurs ou, dans une logique plus conforme à la théorie du mandat représentatif, de la Nation. D'autres parlementaires estiment qu'il s'agit de fidélité *« nous devons être fidèles aux valeurs que représentent notre groupe, même si parfois nos idées personnelles sont quelque peu différentes »*[1137]. Si la loyauté consiste à *« obéir à des règles d'honneur et de probité »*[1138], la fidélité renvoie à l'attachement et non à l'engagement, elle se situe alors, sur *l'échelle de moralité*, en dessous de la loyauté, mais, au dessus de l'honnêteté évoquée par certains élus, qui réintroduisent le concept d'engagement que la discipline de vote vise à concrétiser : *« respecter la consigne de vote du groupe parlementaire auquel on appartient c'est d'abord une question d'honnêteté vis-à-vis de la formation politique sous l'étiquette de laquelle on a été élu »*[1139], *« la discipline de vote est une honnêteté face aux électeurs qui ont porté leurs suffrages sur le parlementaire »*[1140].

La discipline de vote n'est plus une contrainte imposée de l'extérieur, elle apparaît comme un moyen de concrétiser un contrat moral conclu avec les mandants. Ainsi parée d'une connotation morale, la responsabilisation transmue l'acceptation des consignes en un automatisme, en une caractéristique du mandat parlementaire.

- *La discipline de vote, un automatisme. L'aboutissement de l'intériorisation*

« Comme élu, on est le produit d'un parcours partisan, on a une double représentation, représentation des citoyens qui nous ont élus et représentation du parti dans l'instance où on siège. La discipline de vote est automatique, c'est le bain de l'élaboration

[1136] Député UMP. *Idem*.
[1137] J. L. TOURAINE. *Idem*.
[1138] Le Petit Robert, 2006, p. 1519.
[1139] A. VALLINI, député SRC. Réponse au questionnaire adressé aux parlementaires.
[1140] J. P. MICHEL. *Idem*.

collective… C'est complètement naturel »[1141] ; B. ROMAN démontre, ici, le parcours intellectuel qui mène à l'intériorisation de l'exigence d'unité : en premier lieu, le parlementaire utilise la responsabilisation et le nécessaire respect des engagements pris par le parti envers les électeurs pour justifier l'impératif d'unité. Celle-ci devient ensuite un automatisme, la *« règle du jeu »*[1142] parlementaire, une conséquence normale de l'appartenance à un groupe qui *« amène un engagement et une forme de discipline »*[1143]. La discipline de vote est ainsi devenue progressivement l'une des caractéristiques du mandat parlementaire. O. CARRE la définit comme *« une donnée de notre fonction, rien de plus »*[1144] et G. GORCE, estime qu'elle est *« la logique même de l'organisation actuelle du travail parlementaire »*. En conséquence, *« de nombreux parlementaires ne se posent pas la question d'un vote personnel, c'est le vote indiqué par le groupe, par discipline »*[1145].

Les parlementaires estiment ne pas subir de contrainte les obligeant à adopter une mesure ou à suivre des consignes de vote ; à travers leurs votes, quels qu'ils soient, ils ne font qu'exercer, dans le cadre de contingences pratiques et politiques, leur libre arbitre. La discipline de vote devient l'une des obligations de l'engagement moral contracté envers les électeurs. Engagement implicite du parlementaire envers lui-même, qui le conduit à percevoir la discipline de vote, malgré les pressions précédemment identifiées, comme un élément constitutif du mandat parlementaire, un mandat qui demeure caractérisé par la liberté. Une liberté librement restreinte.

2) L'abstentionnisme, traduction concrète de la responsabilisation

L'abstentionnisme se définit comme *« l'attitude de personnes qui refusent de voter »*[1146]. Cette absence de vote ne doit pas être assimilée à une absence d'expression. En refusant de soutenir ou de rejeter un texte, le parlementaire s'inscrit dans une *« voie médiane »*[1147] qui s'explique de différentes manières suivant l'ampleur du phénomène. Lorsqu'un groupe, dans sa majorité ou sa globalité, s'abstient, il signifie au Gouvernement qu'il soutient le texte dans son principe, sans toutefois pouvoir l'adopter parce qu'il en

[1141] B. ROMAN, député SRC. Entretien avec l'auteur.
[1142] P. BOURGUIGNON. Entretien avec l'auteur.
[1143] Réponse au questionnaire adressé aux parlementaires. Député qu'il n'a pas été possible d'identifier.
[1144] *Idem.*
[1145] G. BOURDOULEIX. *Idem*.
[1146] Le Petit Robert, 2006, p. 11.
[1147] B. RULLIER, ancien secrétaire général du groupe socialiste du Sénat. Entretien avec l'auteur.

désapprouve les modalités d'application. Ne pouvant ni s'opposer, ni soutenir le texte, le groupe exprime, grâce à l'abstention, un soutien minimal. C'est ainsi que J. M. AYRAULT interprète l'abstention de son groupe lors du vote de la *loi de finances rectificative pour le financement de l'économie*[1148] : *« nous nous sommes abstenus, ça veut dire que nous approuvions le principe, mais que nous avions un certain nombre de critiques à faire »*[1149]. Cette justification de l'abstentionnisme n'a pas trait à la responsabilisation, elle est l'une des expressions normales dont disposent les parlementaires afin de moduler leur soutien, ou leur critique.

La seconde justification de l'abstentionnisme[1150] démontre que cette apparente indécision concrétise la responsabilisation, les parlementaires choisissant, afin de ne pas affaiblir la position de leur groupe, de ne pas radicaliser leur opposition, mais de l'exprimer grâce à l'abstention. Différents témoignages attestent que l'abstentionnisme est une traduction de la responsabilisation. Ainsi, E. BLANC, *whip* UMP de la commission des Lois, estime que sa mission consiste, en partie, à ce *« que les divergences s'expriment de manière courtoise »*[1151]. Les collaborateurs et responsables des groupes veillent également à éviter une radicalisation des oppositions. Ainsi, E. ROBIN TEINTURIER, chargée de mission au sein du groupe UMP de l'Assemblée Nationale, estime que, lorsqu'un parlementaire manifeste la volonté de s'opposer au texte examiné, les collaborateurs doivent parvenir à minorer cette opposition, *« on préfère qu'il s'abstienne »*[1152]. Elle estime que la pédagogie permet d'obtenir cette expression raisonnable de l'opposition, l'abstention étant obtenue suite à un *« appel aux responsabilités, parce qu'on appartient à la majorité »*. L'abstentionnisme est ainsi perçu comme un moyen de manifester son mécontentement sans provoquer le désaveu du Gouvernement. C'est ainsi que l'explique F. VANNSON : *« sachant que mon vote négatif provoquera le rejet d'un texte considéré comme essentiel par le Gouvernement et sur lequel il manifeste un engagement fort, sur lequel il met en jeu sa crédibilité, je préférerai m'abstenir car mon but n'est pas de faire échouer le Gouvernement dont je soutiens l'essentiel de*

[1148] Qualifiée de *plan de sauvetage des banques* et adoptée le 16 octobre 2008.

[1149] J. M. AYRAULT, *Le Talk Orange-Le Figaro*, 28 avril 2010.

[1150] L'abstentionnisme peut également s'expliquer par les relations qui existent entre les deux groupes parlementaires d'un même parti, afin d'éviter qu'une même vision soit exprimée par deux votes totalement opposés. Ainsi, lors de la seconde lecture du texte *création et internet*, le Parti Socialiste a obtenu du groupe socialiste du Sénat qu'il s'abstienne, après un vote favorable en première lecture. Cette posture permet ainsi aux sénateurs de ne pas se déjuger en adoptant, sous l'arbitrage du parti, une position totalement opposée à celle émise précédemment.

[1151] Entretien avec l'auteur.

[1152] Entretien avec l'auteur.

l'action »[1153]. De même, L. TARDY, reconnaît que le groupe peut le contacter pour qu'il n'exprime pas son opposition de manière trop véhémente afin de ne pas nuire à la cohésion de la majorité. Cela explique que, malgré son désaccord avec les modalités financières fixées par les textes instaurant le RSA[1154] et réformant l'audiovisuel public[1155], ce député UMP ait choisi, non de voter contre, mais de s'abstenir[1156]. Cette responsabilisation des parlementaires à travers un vote exprimant une opposition moindre n'est pas l'apanage de la majorité, elle est également présente dans les partis d'opposition. Ainsi, B. RULLIER, ancien secrétaire général du groupe socialiste du Sénat, reconnaît que si le groupe ne parvient pas à convaincre un parlementaire de se ranger à la vision majoritaire, il tente d'obtenir son abstention.

Les statistiques opérées à partir des scrutins qui se sont déroulés au cours des onzième et douzième législatures, permettent d'attester l'intériorisation de l'exigence d'unité, les parlementaires préférant, en cas de désaccord profond avec la position validée par la majorité du groupe, s'abstenir plutôt que d'exprimer une opposition qui remettrait en cause l'impératif d'unité.

Au cours de la onzième législature (1997-2002), il a été possible de dénombrer cinquante-neuf scrutins publics portant sur l'ensemble d'un texte. A leur occasion, le groupe socialiste s'est divisé à quatorze reprises ; l'étude de ces quatorze cas permet de démontrer, qu'en adéquation avec son statut de groupe majoritaire, principal soutien du Gouvernement, le groupe socialiste n'a jamais donné consigne à ses membres de s'abstenir. A cinq reprises, les membres du groupe opposés aux textes ont choisi, uniquement par l'abstention, de manifester leur désaccord. Sur la même période, le groupe RPR s'est divisé à vingt-deux reprises. En quatre occasions, l'abstention a permis, à des députés de se désolidariser de la consigne établie par le groupe. Position qui leur assure de respecter leur volonté sans nuire à la cohésion du groupe, l'abstention permettant aux élus de ne pas critiquer ouvertement la position validée par les autres membres du groupe. Il s'agit bien là d'une manifestation de la responsabilisation des élus, également manifestée par les membres du groupe UDF. Ce groupe s'est divisé au cours de vingt-neuf des cinquante-neuf scrutins publics dénombrés durant la onzième législature ; lors de dix de ces vingt-neuf scrutins publics, l'abstention a été la seule voie de dissidence. Dans plus d'un tiers des cas, les députés du groupe UDF choisissent de ne pas nuire à la cohésion politique de leur groupe, même s'ils appartiennent à

[1153] F. VANNSON, réponse au questionnaire adressé aux parlementaires.
[1154] Séance du 8 octobre 2008.
[1155] Scrutin public du 17 décembre 2008.
[1156] Entretien avec l'auteur.

l'opposition. Il aurait pourtant été loisible de penser que l'impératif d'unité, qui est réputé faible au sein des groupes centristes, aurait été, lorsque le groupe est situé dans la minorité, plus lâche encore. Seule la volonté de ne pas rendre le désaccord ostentatoire explique ce vote, qui ressemble faussement à une absence de choix.

La responsabilisation justifie également la plupart des abstentions rencontrées sous la douzième législature. Ainsi, au cours des soixante-dix scrutins publics portant sur l'ensemble d'un texte recensés durant cette législature, le groupe socialiste, principal groupe d'opposition, s'est divisé à dix-huit reprises. Dans cinq cas, les parlementaires mécontents de la directive de vote établie par le groupe n'ont manifesté leur opposition qu'à travers l'abstention. Ils ont choisi de manifester leur désaccord, sans le rendre ostensible, afin de ne pas nuire à l'impératif d'unité qui s'impose également dans l'opposition.

Responsabilisation des élus plus manifeste encore au sein du groupe UMP, groupe majoritaire. Dans vingt-quatre des trente-six manifestations de division rencontrées sous cette législature, les députés ont majoritairement choisi, afin de montrer leur désaccord avec la consigne de leur groupe, et le texte gouvernemental, de s'abstenir[1157]. L'exemple du scrutin public qui s'est déroulé le 1er juin 2004 lors de l'adoption de la loi constitutionnelle portant *Charte de l'Environnement* est particulièrement probant, il atteste l'intériorisation par les élus de l'impératif d'unité, ceux-ci préférant s'abstenir plutôt que de manifester ouvertement leur désaccord. Malgré les réticences déjà évoquées, seuls quatre députés du groupe ont choisi de s'opposer au texte ; trente-quatre de leurs collègues, qui n'avaient pas été convaincus par les assauts de pédagogie menés par le groupe et les ministères, ont préféré exprimer leur désapprobation par l'abstention. Les différentes sollicitations dont ils ont pu être l'objet, et notamment l'implication du chef de l'Etat, ont sans doute contribué à limiter la virulence de leur opposition.

L'abstention des élus centristes de l'UDF traduit également, sous la douzième législature, leur responsabilisation. Alors que le groupe tente d'affirmer son identité politique, en oscillant entre soutien et condamnation de la politique gouvernementale, certains députés centristes, sans doute peu à l'aise avec cette tactique, choisissent de se réfugier dans l'abstention. Dans plus de la moitié des divisions constatées[1158], les parlementaires centristes critiquent tacitement, par l'abstention, la consigne de vote établie par le groupe. Soucieux de ne pas

[1157] Dans seize de ces vingt-quatre cas, l'opposition à la consigne majoritaire a pris uniquement la forme de l'abstention.

[1158] Dans dix-sept des trente-trois cas de divisions, les centristes ne s'opposent à la consigne de vote du groupe que par l'abstention.

remettre publiquement en cause la décision adoptée par leur groupe, ces élus préfèrent s'abstenir plutôt que d'émettre un vote diamétralement opposé à celui formulé par la majorité du groupe.

Lorsqu'ils sont en désaccord avec la position majoritaire du groupe, les parlementaires, quelle que soit leur situation politique, préfèrent s'abstenir ou s'absenter[1159], plutôt que de se désolidariser et de mettre à mal la cohésion du groupe. L'abstention devient l'une des manifestations de l'autodiscipline évoquée par les collaborateurs, le moyen d'exprimer de manière responsable l'opposition à la consigne de vote donnée par le groupe.

L'habitude a progressivement remplacé la nature individualiste des parlementaires des Troisième et Quatrième Républiques ; elle a substitué à ces élus des masses plus dociles. Non que les parlementaires soient plus sensibles aux pressions ou aux rétributions que leur prédécesseurs, ils ont simplement déduit les conséquences nécessaires de leur déconsidération, exerçant ailleurs leurs compétences et abandonnant au groupe les tâches les plus ingrates, lui permettant de s'exprimer en leur nom sans, toujours, détenir leur accord préalable. Cet abandon a entraîné une suprématie du groupe, enclin à privilégier l'intérêt collectif, qu'il définit ; intérêt supérieur qui ne tarde pas à être perçu comme l'intérêt général que les parlementaires se doivent de réaliser. Dès lors, accepter les consignes du groupe devient un moyen de réaliser le mandat parlementaire ; l'obéissance devient l'attitude morale de référence.

L'unité de vote est le résultat d'un processus complexe alliant des mécanismes de discipline (consignes, pressions, sanctions) à des mécanismes d'acceptation, d'auto-responsabilisation. Il semble aujourd'hui que l'intériorisation des contraintes soit la principale justification de la soumission aux consignes ; les pressions, sanctions ou rétributions, ne s'adressant qu'à un public parlementaire restreint. Le point de départ de la construction empirique de l'intériorisation est la création de l'inconditionnalité et son érection, à travers l'image du *godillot*, en comportement de référence, en attitude normale attendue de tout député. Elle se poursuit tout au long de la Cinquième République, transformant fidélité et plus encore inconditionnalité en attitude moralement conforme. Elle est aujourd'hui, confortée par la spécialisation des tâches, une des caractéristiques du mandat parlementaire, les élus

[1159] Les multiples raisons de l'absence des parlementaires, nous ont conduit à ne pas inclure cette expression d'une possible dissidence dans l'étude de la matérialisation concrète de la responsabilisation.

évoquant habituellement le devoir de soutenir le Gouvernement ou de préserver la cohésion du groupe.

Ainsi, confrontés aux réalités de la Cinquième République, les parlementaires ont progressivement inscrit leurs pas dans ceux des hérissons dont SCHOPENHAUER décrit la parabole. Naturellement portés à l'individualisme, comme l'ont montré les comportements de leurs prédécesseurs des Troisième et Quatrième Républiques, les parlementaires adoptent le comportement *égoïste de l'homme lucide*. A l'image des hérissons qui, l'hiver, se rapprochent afin ne pas succomber au froid et demeurent meurtris par cette tentative de survie, les parlementaires s'unissent pour se prémunir des dangers extérieurs, et abandonnent dans cette union, une part de la liberté qui les caractérisait. Ils troquent leur liberté irraisonnée contre l'auto-responsabilisation, mélange de soumission et de libre détermination des consignes de vote. *L'égoïsme nécessaire de l'homme lucide* conduit les parlementaires à mutualiser leurs compétences et leur impose différentes sujétions, qui contribuent à confirmer l'existence d'une *discipline de vote*, expression qui avait précédemment pu être écartée au profit de l*'unité de vote* plus conforme, selon les élus, à la pratique parlementaire. Certes, c'est toujours dans leur intérêt que les parlementaires acceptent et définissent les limitations qu'ils imposent à leur indépendance. Dans ce sens, il est possible d'estimer, avec eux, qu'ils manifestent leur liberté, une liberté responsable ; toutefois, la substitution d'un intérêt collectif aux conceptions individuelles de l'intérêt général, l'absence de consentement explicite aux différentes restrictions, le poids de l'habitude … permettent de conclure à l'existence d'une *discipline de vote* et non simplement d'une *unité de vote* issue des seules délibérations parlementaires.

La discipline de vote s'est perpétuée depuis 1958, elle s'est généralisée, au point de devenir une constante de ce régime. Elle apparaît, toutefois, comme une constante variable, son intensité étant modulable, selon les groupes et les circonstances politiques.

Chapitre II :

L'inconstance, condamnation ou consécration de la discipline de vote

La discipline de vote apparaît comme une constante variable ; constante parce que, depuis 1962, elle fait partie des éléments qui caractérisent notre système politique. Variable puisque, malgré sa permanence, son intensité peut se révéler fluctuante.

Différents facteurs permettent de présumer cette nature variable : le caractère majoritaire du régime, qui semble faire peser une discipline de vote intense sur les parlementaires de la majorité alors que les membres de l'opposition apparaissent plus libres de leurs votes (Section 1). L'usure du pouvoir et la maîtrise des rouages parlementaires peuvent également conduire les élus à s'émanciper des consignes gouvernementales (Section 2).

Section 1 :

L'intensité fluctuante de la discipline de vote

Bien qu'elle soit antérieure à 1958, la discipline de vote est devenue, du fait de la constitution d'une majorité durable impliquant une opposition structurée, une caractéristique du régime de la Cinquième République. Elle ne se présente plus comme un instrument de dialogue entre l'élu et son groupe, mais revêt une dimension institutionnelle puisqu'elle lui permet de s'inscrire durablement dans la majorité ou dans l'opposition. La pratique institutionnelle a modifié la nature de la discipline de vote autant que celle-ci a assuré la stabilité du régime. Malgré cette constance, son intensité semble fonction de l'appartenance à la majorité ou à l'opposition, l'unité de vote remplissant un rôle distinct et une éventuelle dissidence ayant un impact différent (§1).

L'échiquier politique n'apparaît pas comme le seul cadre de fluctuation de l'intensité de la discipline de vote, celle-ci doit également être appréhendée sur le plan temporel (§2) ; un

état de doutes, durant lequel la discipline de vote devient une contrainte, succédant à l'état de grâce, durant lequel la majorité est naturellement portée à adopter les textes du Gouvernement dans les termes choisis par lui.

§1 : L'échiquier parlementaire, cadre politique des variations de la discipline de vote

La discipline de vote s'impose à tout parlementaire, qu'il appartienne à la majorité ou à l'opposition, qu'elle se définisse comme une autodiscipline consentie et non subie, ou comme une discipline rigide, qui entraîne la sanction, officielle ou officieuse, de tout contrevenant. Elle permet de clarifier les rôles et d'inscrire durablement les parlementaires et leur groupe dans une logique de soutien ou de critique du Gouvernement, à tel point que les votes sont dictés, peu ou prou, par cette appartenance, conséquence d'une *« intériorisation du comportement antérieur en tant que norme conventionnelle de référence : le ''bon'' fonctionnement est celui qui repose sur des clivages lisibles, des responsabilités clairement distribuées, des rôles naturellement assignés à la majorité et à l'opposition »*[1160]. Ainsi, les parlementaires de la majorité se doivent de soutenir le Gouvernement et d'adopter, au besoin grâce à la discipline de vote, ses textes. A l'inverse, l'opposition estime devoir *« retarder la décision majoritaire inéluctable et [de] la refuser »*[1161].

Toutefois, si la discipline de vote est une pratique constante, il semble qu'elle revête une intensité variable selon que le groupe s'inscrive dans le soutien ou la critique. L'unité de vote obtenue grâce à la discipline de groupe, qu'elle que soit sa définition, semble impérative dans la majorité (A) et s'imposer moins impérieusement dans l'opposition, qui devient pour les élus une situation de liberté, une *cure* après le stress provoqué par l'appartenance à la majorité (B).

[1160] P. AVRIL, Le dévoiement, *Pouvoirs*, n° 64, 1993, p. 138.

[1161] P. AVRIL, Le statut de l'opposition, un feuilleton inachevé, *Les Petites Affiches*, décembre 2008, n° 254, p. 9 et svtes.

A) Majorité monolithique, coalition majoritaire, majorités d'idées, majorité absolue ou relative… L'intensité de la discipline de vote, fonction de la nature de la majorité

Avant de rechercher les caractéristiques permettant de démêler cet inventaire à la Prévert, il convient de définir la notion générale de majorité. Celle-ci est tributaire du cadre politique dans lequel elle évolue ; elle apparaît comme une donnée purement arithmétique sous les Troisième et Quatrième Républiques ; ce qui la rend instable, on ne parle d'ailleurs pas de *la majorité*, mais de *majorités*[1162]. En revanche, la Cinquième République consacre l'existence de *la majorité* qui *« se présente désormais comme une entité durable et cohérente (…) elle a pour vocation explicite de soutenir fidèlement le Gouvernement pendant la durée de la législature ; elle est enfin pourvue de frontières à la fois intangibles et infranchissables : on est dedans ou on est dehors »*[1163]. La majorité a ainsi acquis une dimension idéologique sous la Cinquième République[1164], *a minima*, elle correspond à l'ensemble des parlementaires, et plus encore grâce à la discipline de vote, des groupes parlementaires qui manifestent leur confiance au Gouvernement en cas d'utilisation des procédures de l'article 49 de la Constitution et lui accorde les moyens juridiques et financiers de réaliser l'intérêt général. Il est également possible de détacher la notion de majorité de tout texte, en ce sens, appartiennent, à la majorité, les groupes qui majoritairement et durant l'ensemble de la législature, quel que soit le scrutin, apportent leurs voix aux textes gouvernementaux.

Ces données institutionnelles et politiques expliquent partiellement que les parlementaires considèrent, en obéissant aux consignes de vote inspirées par le Gouvernement, remplir un devoir moral, celui du soutien de l'exécutif et du respect des engagements souscrits devant les citoyens. La discipline de vote est ainsi devenue une caractéristique du mandat des parlementaires de la majorité, quels qu'ils soient[1165].

[1162] *« Sous la Quatrième République, la majorité parlementaire correspondait à un agrégat sans consistance, elle ne désignait pas une structure mais l'addition des députés qui avaient voté l'investiture du chef du Gouvernement. Les contours de cet ensemble flou se déplaçaient au gré de la conjoncture et des enjeux. On rejoignait la majorité et on la quittait d'autant plus facilement que les transgressions étaient sans conséquence sur la stabilité des ministères* ». P. AVRIL, La majorité parlementaire ?, *Pouvoirs*, n° 68, 1994, p. 45.

[1163] *Ibid.*

[1164] Depuis les modifications des réglements des assemblées consécutives à la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, la majorité revêt également une dimension juridique puisqu'elle est constituée du groupe le plus important de l'assemblée, auquel peuvent s'ajouter les groupes minoritaires qui désireraient, sans fusionner avec le groupe majoritaire, apporter leur soutien à la politique gouvernementale.

[1165] Il est, en effet, aujourd'hui possible, les députés socialistes ayant fait montre d'une discipline exemplaire dès 1981, de généraliser le commentaire livré par M. COTTA en réaction au discours de M. COUVE DE MURVILLE, justifiant sa *« décision difficile et douloureuse »* de ne pas voter la réforme constitutionnelle, visant à établir le quinquennat, initiée par le Président G. POMPIDOU : *« je me dis que les affres de ces gaullistes sont*

Si la coloration politique n'a pas d'incidence sur le respect de cette attitude de référence, la qualification de la majorité peut avoir pour conséquence de modifier l'intensité de l'exigence de discipline, celle-ci apparaissant comme un impératif lorsque la majorité est courte ou relative. Elle devient moins intense lorsque le Gouvernement dispose d'une large majorité ou cherche à faire adopter son texte en dépassant les clivages partisans, en revenant à une conception plus arithmétique de la majorité qui emporte un amoindrissement de la cohésion des groupes et une discipline de vote plus hésitante, parce qu'inapte à s'appuyer sur les rouages institutionnels. Ces deux hypothèses laissent entrevoir les deux extrêmes d'une échelle de la discipline de vote (1). Elles ne permettent toutefois pas d'envisager le cas particulier, mais répétitif des majorités de coalition. L'échelle d'intensité se déplaçant alors à l'intérieur de la majorité, la discipline de vote s'appliquant différemment selon les partenaires (2).

1) Discipline de vote lâche ou inconditionnalité, les deux extrêmes de l'échelle d'intensité

Bien que certains considèrent que la discipline de vote s'applique de manière indifférenciée, quel que soit l'enjeu et quel que soit le parlementaire, il semble exister une échelle d'intensité, la discipline de vote devenant une nécessité impérative lorsque le Gouvernement dispose d'un soutien relatif, la majorité devant, alors, conformément à ce qui a pu être défini comme une obligation morale, adopter les textes du Gouvernement, quels qu'ils soient (a). Cette exigence perd progressivement en intensité à mesure que l'assise parlementaire du Gouvernement grandit (b).

a) Majorité courte ou relative, intensité maximale de la discipline de vote

Confrontés à leur devoir de solidarité avec le Gouvernement, les parlementaires acceptent plus facilement la discipline de vote lorsqu'elle a pour but de protéger le Gouvernement d'une opposition qui peut, en se coalisant, le renverser. Les incitations à

---

bien singulières. COUVE est bourrelé de remords parce qu'il ne donne pas sa voix à POMPIDOU : c'est que la fidélité au Président de la République, quel qu'il soit, lui parait faire partie, au titre du gaullisme également, de ses obligations morales ». M. COTTA, *Cahiers secrets de la Cinquième République, t. 1, 1965-1977, op. cit.*, p. 443.

respecter la discipline de vote se font plus pressantes et la discipline peut conduire la majorité à l'inconditionnalité. Les premières législatures ont fonctionné sur ce mode de la majorité relative[1166], les gaullistes convaincus que leur inconditionnalité protégera la Cinquième République d'un retour au *régime des partis,* se soumettent aux consignes de vote insufflées par le Gouvernement. F. AUDIGIER constate ainsi que *« la situation délicate des gaullistes au Palais-Bourbon leur imposait une ferme discipline de vote et jamais le terme de ''godillot'' ne fut plus pertinent que durant la courte législature 1967-1968 »*[1167] ; durant la troisième législature, le groupe gaulliste ne dispose, en effet, que de deux cents députés, or la majorité absolue s'élève à deux cent quarante-trois sièges ; l'apport des voix de la quarantaine de députés Républicains Indépendants lui permet, grâce à la division de l'opposition et à l'apport de voix éparses, d'adopter les textes gouvernementaux. Dans ces conditions, la cohésion des gaullistes doit être exemplaire afin de ne pas infliger une défaite au Gouvernement et à travers lui au chef de l'Etat. J. Y. CHEROT démontre ainsi, en se fondant sur cent dix-sept scrutins qui se sont déroulés au cours des quatre premières législatures, que le groupe gaulliste s'est habitué à la discipline de vote. Cette étude, outre qu'elle avance un indice de cohésion supérieur à 80 %[1168], atteste un respect plus important de la discipline de vote dans les cas où le groupe gaulliste est en situation de majorité relative. Ainsi, s'agissant de la troisième législature (1967-1968) durant laquelle le groupe gaulliste occupait *une position délicate*, la cohésion s'élève à 96,5 % ; la propension des députés gaullistes à respecter la consigne et à soutenir de manière quasi unanime le Gouvernement est beaucoup plus faible à partir de 1968, les élections de juin ayant offert au groupe gaulliste une majorité

[1166] Ce n'est pas tant la force numérique que l'existence et la cohésion de la majorité qui ont interloqué la doctrine.

[1167] F. AUDIGIER, Le groupe gaulliste : quand les godillots doutent, *op. cit.*, p. 13.

[1168] J. Y. CHEROT, *Le comportement parlementaire, op. cit.*, p. 17 et svtes.

Statistiques établies à partir de l'indice de cohésion élaboré par A. S. RICE, fondé sur le préconçu qui consiste à considérer que si les votes étaient émis au hasard, ils se partageraient à égalité entre soutien et opposition au texte. Dans ce cas, l'indice de cohésion est nul puisque le groupe s'est partagé à proportion égale entre les deux votes possibles. Lorsqu'au contraire l'ensemble des membres d'un groupe vote dans le même sens, l'indice de cohésion atteint 100 %.

Lorsque le groupe est partagé, l'indice de cohésion se calcule en ôtant au pourcentage le plus important (vote émis par la majorité des membres du groupe), le pourcentage le plus faible (vote émis par une minorité de parlementaires). Ainsi, lorsque l'indice de cohésion approche 96,5 %, comme entre 1967 et 1968, cela signifie que seuls 3,5 % des membres du groupe n'ont pas suivi, au cours des scrutins recensés, la direction inspirée par le Gouvernement, soit une dissidence moyenne de sept parlementaires.

Lorsque l'indice de cohésion approche de 89 %, comme ce fut le cas au cours de la quatrième législature, cela signifie qu'en moyenne 11 % du groupe s'est désolidarisé lors des scrutins retenus, soit une dissidence moyenne de trente-deux parlementaires sur un effectif total de deux cent quatre-vingt-treize membres.

Bien qu'éloquentes, ces statistiques sont fortement critiquables. Notamment parce que l'indice de RICE n'envisage que deux expressions possibles : vote pour et vote contre, alors que les parlementaires peuvent également choisir de s'abstenir ou de ne pas voter. Ces modes d'expression ne sont pas pris en compte alors qu'ils peuvent porter atteinte à la cohésion du groupe. Raison pour laquelle il ne nous a pas semblé opportun d'utiliser ce mode de calcul.

confortable, l'effectif total du groupe surpassant la majorité absolue de cinquante sièges. Au cours de cette législature, les parlementaires sont parvenus plus facilement à s'extraire des consignes puisque l'indice de cohésion *chute* à 88,9 %.

Les groupes gaullistes et centristes furent également contraints à une discipline exemplaire au cours de la huitième législature (1986-1988). Les élections de mars 1986 ont, en effet, offert une configuration inhabituelle : si les groupes RPR et UDF totalisant, ensemble, deux cent quatre-vingt-six sièges[1169], forment la coalition majoritaire, le groupe socialiste demeure le groupe le plus important de l'Assemblée puisqu'il réunit, apparentés compris, deux cent douze députés.

La situation de la majorité est précaire : elle parvient à adopter ses textes grâce au soutien de cinq députés divers droite non-inscrits. Mais, une coalition réunissant socialistes, communistes et Front National peut faire échouer le Gouvernement. Dans ce cadre, la discipline de vote devient impérative. En conséquence, *« cette majorité, prompte à la division, sera contrainte à la solidarité, son étroitesse ne lui permettant pas le luxe de frictions trop visibles, d'autant plus risquées qu'elle se sait menacée sur ses deux flancs, à sa gauche et à son extrême droite. La majorité est donc claire, ce qui lui assure le pouvoir, et courte, ce qui lui impose la discipline »*[1170].

Les élus socialistes furent également contraints à une discipline de vote intense lorsque leur groupe n'a détenu qu'une majorité relative. Dans ce cas, le devoir d'unité l'a emporté sur les éventuelles divergences idéologiques. Ce fut le cas au cours de la neuvième législature (1988-1993) ; malgré l'hostilité d'une part importante de parlementaires aux Premiers Ministres choisis par le Président de la République, qu'il s'agisse de M. ROCARD, d'E. CRESSON ou de P. BEREGOVOY, le groupe socialiste a fait montre d'une discipline exemplaire, peu de textes ayant été abandonnés[1171] ou rejetés du fait du manquement des députés socialistes à la discipline de vote. Les députés socialistes furent invités à une inconditionnalité similaire au cours de la onzième législature (1997-2002). Durant cette législature, le groupe socialiste, groupe le plus important de l'Assemblée Nationale avec ses deux cent cinquante députés, ne s'est divisé qu'à douze reprises[1172]. Si le nombre de divisions semble important, il convient de

[1169] Respectivement cent cinquante-cinq et cent trente-et-un sièges.

[1170] J. J. CHEVALIER, G. CARCASSONNE, O. DUHAMEL, *Histoire de la Cinquième République, 1958-2009, op. cit.*, p. 321.

[1171] Même si l'hostilité des députés socialistes a contraint E. CRESSON à abandonner son projet de loi organisant le financement du dédommagement octroyé aux victimes du *« sang contaminé »*.

[1172] A trois reprises, des députés socialistes ont souhaité modifier, après le scrutin, le sens de leur vote.

préciser qu'à chaque occasion, les dissidences sont demeurées faibles puisqu'elles atteignent, au maximum, 8,43 % de l'effectif total du groupe[1173].

Lorsqu'ils appartiennent à la majorité, mais que celle-ci est faible ou relative et que tout manquement à la discipline peut entraîner l'échec du Gouvernement, voire son renversement, les parlementaires s'astreignent à une discipline de vote plus importante, proche de l'inconditionnalité, le soutien dû au Gouvernement surpassant l'adhésion des parlementaires aux textes qu'il présente. Bien qu'elle soit devenue une caractéristique du régime politique de la Cinquième République, l'inconditionnalité ne peut être un mode de gouvernement durable, les parlementaires s'essoufflant rapidement dans cette posture inconfortable[1174].

b) Le relâchement du carcan disciplinaire

L'inconditionnalité est devenue le comportement normal, l'attitude attendue de la majorité, dont les membres estiment qu'ils ont été élus sur le programme gouvernemental ou présidentiel, qu'ils doivent, une fois la majorité constituée, réaliser. Toutefois, la condition de *godillot* ne sied pas à tous les parlementaires qui tentent, en certaines occasions de s'en extraire. Cette possibilité leur est offerte lorsque la majorité est large, la discipline de vote devenant moins stricte du fait de la faible incidence de quelques dissensions, qui ne peuvent remettre en cause le succès du texte gouvernemental. Les parlementaires peuvent également être tentés de s'émanciper des consignes lorsque le Gouvernement cherche à appuyer son texte non sur une majorité automatique, mais sur une majorité plus large rompant les clivages politiques traditionnels.

- *Le cas des majorités larges*

Il convient d'éviter les généralisations trompeuses, toutes les majorités larges n'ont pas entraîné un affaiblissement de l'exigence de discipline de vote, les parlementaires socialistes de la septième législature (1981-1986) ont été conduits par leur président de groupe à voter massivement les textes gouvernementaux, y compris lorsque ceux-ci ne les

[1173] Vingt-et-un députés s'étant, par le vote contre (six) ou l'abstention (quinze), désolidarisés de la consigne majoritaire le 22 janvier 2002, lors du vote de la *proposition de loi reconnaissant le 19 mars comme journée de souvenir et du recueillement pour commémorer le sacrifice des victimes militaires et civiles de la guerre d'Algérie et des combats de la Tunisie et du Maroc*.

[1174] Lassitude qui justifie l'existence de cycles de législature. Voir *infra*.

satisfaisaient pas pleinement. Les députés socialistes, après avoir longtemps moqué l'inconditionnalité des parlementaires gaullistes, ont adopté, dès 1981, un comportement similaire, permettant aux observateurs de constater que *« le godillot se porte très bien à gauche aussi »*[1175], et que, malgré les divergences, *« le parti du Président est demeuré un ''parti de godillots'' au Parlement où les socialistes, quels que soient leurs divisions internes, ont continué à voter pour le Gouvernement désigné par le Président »*[1176]. Dans ce cas, la force numérique du groupe n'a pas eu d'incidence sur l'intensité de la discipline de vote. Les choses se sont passées différemment au cours des dernières législatures, le groupe UMP, disposant d'une large majorité[1177], a été plus enclin à accepter, sous conditions[1178], les dissidences.

Ainsi, au cours des soixante-dix scrutins publics portant sur l'ensemble d'un texte qui se sont déroulés au cours de la douzième législature (2002-2007), le groupe a adopté, à l'unanimité, quarante textes[1179]. Dans plus de 57 % des scrutins, le groupe UMP a fait montre d'une grande cohésion, aucun député n'affichant une position divergente ; dans 43 % des cas, des députés se sont émancipés des consignes de vote, soit qu'ils aient préféré s'abstenir, soit qu'ils aient clairement voté contre le texte proposé par le Gouvernement.

Il convient de comparer ces statistiques à celles qui ont pu être élaborées à partir des cinquante-neuf scrutins publics portant sur l'ensemble d'un texte qui se sont déroulés au cours de la onzième législature (1997-2002). Il nous a déjà été possible de rappeler que ce groupe majoritaire, qui ne détient pas une majorité absolue de sièges, ne s'est divisé qu'à douze reprises. Le groupe UMP s'est, quant à lui, divisé lors de 43 % des scrutins qui se sont déroulés au cours de la douzième législature. La puissance numérique de la majorité peut expliquer cette intensité variable de la discipline de vote ; le respect des consignes est ressenti

---

[1175] J. J. CHEVALIER, G. CARCASSONNE, O. DUHAMEL, *Histoire de la Cinquième République, 1958-2009, op. cit.*, p. 276.

[1176] J. Cl. ZARKA, *Fonction présidentielle et problématique majorité présidentielle/majorité parlementaire sous la Cinquième République*, Paris, LGDJ, bibliothèque constitutionnelle et de science politique, 1992, p. 383-384.

[1177] Au 19 juin 2007, il totalise trois cent cinquante-neuf membres, soit plus de trois cinquièmes des sièges de l'Assemblée. Au 16 août 2011, il comprend trois cent treize membres.

[1178] Notamment, la volonté que les parlementaires préviennent, en amont, de leur volonté de ne pas suivre la consigne. Cette mansuétude ne s'applique toutefois pas lorsque cette majorité, bien qu'importante, ne permet pas, à elle seule, l'adoption d'un texte.

[1179] Compte tenu des rectifications de vote, qui n'avaient pas été retenues lors de l'étude de l'abstention, du fait des multiples motivations qui peuvent conduire un parlementaire à vouloir modifier le sens du vote qu'il a émis.

Il peut s'agir de pressions exercées par le président du groupe, soucieux de préserver l'unité de celui-ci. Ainsi, les députés socialistes s'étant désolidarisés du groupe sur le texte relatif à la reconstitution de carrière des généraux factieux ont été sommés, par P. JOXE, le président du groupe, d'adresser au plus vite leur rectification de vote.

Il peut s'agir de la volonté de rectifier une erreur matérielle afin que la volonté de l'élu soit connue de ses collègues, du Gouvernement ou de ses électeurs.

Il peut, enfin, s'agir d'une manœuvre à visée électoraliste ; en conscience le parlementaire se prononce lors du scrutin et demande ensuite à rectifier le sens de son vote afin de ne pas froisser ses électeurs.

comme un devoir moral et politique, il est d'autant plus puissant que toute dissidence peut mettre en cause l'existence du Gouvernement. Cette menace ne pèse plus sur un groupe qui détient plus de trois cinquièmes des sièges et peut, adopter un texte seul quand bien même soixante-dix députés feraient défaut. La discipline de vote semble être plus souple au sein des groupes volumineux, il s'agit toutefois d'une émancipation subie par les responsables comme le constatent P. AVRIL : *« plus elle domine l'Assemblée Nationale, moins il est facile au Gouvernement de lui imposer une discipline que ne justifie pas la menace de l'opposition »*[1180] et Ch. PASQUA, président du groupe RPR du Sénat entre 1988 et 1993 : *« quand on a un groupe parlementaire massif, c'est de ce groupe parlementaire que surgissent les erreurs. Tant que la majorité est étroite, les gens sont portés à se réunir et à se rassembler. Quand elle est très large, alors il y a l'émanation, la résurgence de courants. Beaucoup de gens essaient de se distinguer et on va au-devant des pires ennuis »*[1181].

Des circonstances étrangères à l'importance numérique de la majorité peuvent expliquer la différence de cohésion constatée entre les deux groupes majoritaires au cours des onzième et douzième législatures. D'une part, il convient de rappeler que le groupe et le parti UMP sont issus de la fusion de différents partis de la droite démocratique, parfois peu habitués à la discipline de vote. D'autre part, la cohésion, presque parfaite, du groupe socialiste peut également s'expliquer par la culture qui imprègne les partis de masse, leur unité de vote symbolisant l'unité de la classe représentée dans les instances délibératives. Cet argument culturel ne doit, toutefois pas occulter l'inconditionnalité des groupes conservateurs ou libéraux au cours de la Cinquième République.

De manière générale, face à une opposition forte qui peut, à tout moment, faire échouer le Gouvernement, la cohésion et la discipline de vote qui la garantit sont des impératifs. Lorsque cette menace s'éloigne, les parlementaires s'émancipent davantage des consignes, quitte à subir, en cas d'échec du Gouvernement, un sursaut disciplinaire. Une telle crispation de la discipline de vote, certes temporaire, a notamment été ressentie après l'échec subi, en avril 2009, lors du vote du texte *création et internet* organisant la riposte graduée face au téléchargement illégal d'œuvres immatérielles sur internet.

Si le relâchement de la discipline de vote semble habituel lorsque le groupe majoritaire détient une assise parlementaire large, il est possible de le rencontrer dans d'autres circonstances. La

[1180] P. AVRIL, La majorité parlementaire ?, *op. cit.*, p. 52.

[1181] Entretien avec Ch. PASQUA. Réalisé par D. BELLAMY au Sénat, le 15 décembre 2008, *Parlement[s]*, n° 12, 2009, p. 114.

faible intensité des consignes vise alors à offrir une assise politique plus large au texte examiné, en dépassant les clivages politiques habituels.

- *Le cas des majorités d'idées*

Le terme renvoie à E. FAURE, Président de l'Assemblée Nationale entre 1973 et 1978, mais également aux majorités intermittentes qui se sont dégagées autour des textes du Gouvernement ROCARD. Dans les deux cas, il s'est agi de dépasser le contexte majoritaire afin d'élargir l'assise politique des textes et avec elle leur légitimité. Cette volonté de permettre aux députés de l'opposition de voter les textes de la majorité neutralise la discipline de vote, ou du moins, l'intangibilité des frontières politiques. Certains estiment que la promotion de ces majorités d'idées porte en germe un retour au *régime des partis*, au règne des tractations et des débauchages de parlementaires aux dépens de l'unité et de la cohésion de la majorité. Ainsi, Ph. SEGUIN estime qu'*« un Gouvernement qui ne sait pas en commençant une discussion sur les textes qu'il propose s'il obtiendra une majorité soit avec les communistes soit avec les centristes ne peut avoir une ligne claire »*[1182].

Un examen rapide permet de conclure que la volonté du Gouvernement de convaincre au-delà de ses soutiens habituels, ne peut se concrétiser qu'à la condition que la discipline de vote des groupes d'opposition soit faible ; G. CARCASSONNE dément cette conclusion rapide. Selon leur principal architecte, ces majorités intermittentes ne sont pas la conséquence d'un relâchement de la discipline de vote, puisque, tout au contraire, il s'appuyait sur celle-ci afin de convaincre, non des parlementaires éparpillés, mais l'ensemble d'un groupe. Il n'y avait donc pas marchandage, mais œuvre de conviction dirigée par le Gouvernement en destination de groupes devenus charnières[1183]. Les événements confirment cette affirmation, J. P. SOISSON provoquant l'émoi des présidents des groupes parlementaires centristes lorsqu'il tenta de débaucher individuellement leurs membres. Cette démarche fut condamnée par le

[1182] Ph. SEGUIN, entretien accordé au *Quotidien de Paris*, 12 juin 1990. Cité par J. Cl. ZARKA, *Fonction présidentielle et problématique majorité présidentielle/majorité parlementaire sous la Cinquième République, op. cit.*, p. 294.
D'autres rejettent cette critique et mettent en avant la recherche de consensus, qui, ainsi que le constate J. Y. CHOMEAU, a pour corollaire une meilleure considération du Parlement : *« quelques-uns d'entre eux refusent clairement aujourd'hui de marcher au canon, d'obéir sans réfléchir à une politique de camps ou de clans, qui conduit à voter pour ou contre le Gouvernement à l'aveuglette, quel que soit le sujet, selon que l'on se situe en principe, parmi ses amis ou ses adversaires »*. J. Y. CHOMEAU, *Le Monde*, 21 juin 1991. *Idem*, p. 296.
[1183] Entretien avec l'auteur.

Premier Ministre *« qui souhaite que les discussions et les négociations sur les textes se fassent dans la clarté avec les présidents de groupe »*[1184].

Il semble, toutefois, que les textes soutenus par des majorités variables sont le résultat de ces deux facteurs cumulés. Certes, afin d'obtenir le soutien des centristes, le Gouvernement dut négocier avec l'ensemble du groupe et accepter ses amendements. Toutefois, ces négociations ne peuvent pas toujours suffire à entraîner l'adoption du texte, les majorités d'idées s'appuient alors, non sur la totalité d'un groupe, mais sur certains élus qui acceptent de menacer sa cohésion en enfreignant la consigne de vote. Tel fut le cas en juillet 1991, lors du vote du projet de *loi relative à la réforme hospitalière*, adopté sans les voix communistes, mais grâce aux voix de douze non inscrits et de députés de l'UDC ayant décidé de braver la consigne et de soutenir le texte[1185]. Il convient de remarquer qu'en l'espèce, la violation de la discipline a entraîné la sanction de deux des dissidents, condamnation d'autant plus remarquable que le groupe UDC, de tradition centriste, applique habituellement la liberté de vote. Le Gouvernement a, ici, profité de la dissidence des élus et non de la discipline de vote suivie par la majorité du groupe d'opposition. Toutefois, l'existence et l'application des sanctions démontrent qu'il s'agit d'une violation non acceptée par les autorités du groupe centriste.

Les variations ainsi constatées confirment qu'il existe un jeu d'échelle et que la discipline de vote doit être appréhendée dans le cadre du régime et non uniquement dans le cadre d'un groupe particulier.

Les majorités d'idées constituent à de nombreux titres une pratique inhabituelle dans le cadre de la Cinquième République. D'une part parce que le régime se construit sur la confrontation passionnelle entre l'opposition et la majorité, dont l'accord est réputé impossible. Construire et défendre un texte qui peut être adopté indifféremment par la majorité et l'opposition semble, dès lors, contraire à la nature romancée du régime. D'autre part, ces majorités d'idées sont inhabituelles parce qu'elles supposent un affaiblissement de la discipline de vote ou l'acceptation par le parlementaire de sa probable sanction s'il

---

[1184] P. SERVENT, *Le Monde*, 4 juillet 1990.

[1185] Soit en s'abstenant, afin de ne pas aggraver la proportion des députés hostiles au texte, sans pour autant joindre ouvertement leur voix à celle de la majorité, ce qui fut le choix de quatre députés de l'UDC dont R. BARRE et J. J. JEGOU, soit en décidant de soutenir le texte et d'apporter explicitement un soutien au Gouvernement, ce qui fut le choix de G. VIGNOBLE.

De même, la démarche de J. P. SOISSON, *ministre d'ouverture* du Gouvernement de M. ROCARD, atteste que certains textes sont adoptés grâce à des débauchages individuels, que P. SERVENT dénomme les *« voix SOISSON »*, *Le Monde*, 4 juillet 1990.

J. P. HUCHON estime, quant à lui, que *« rien n'aurait été évidemment possible cependant si J. P. SOISSON n'avait pas patiemment constitué autour de lui un groupe de députés suffisamment large pour être utile dans toute les circonstances parlementaires adverses »*. J. P. HUCHON, *Jours tranquilles à Matignon*, Paris, Grasset, 1993, p. 180.

s'émancipe des consignes. Or, si la discipline de vote n'est pas intangible, il est rare qu'un parlementaire accepte de mettre en danger sa carrière politique. Les majorités intermittentes s'appuieraient alors non sur l'absence de discipline de vote, mais sur une perception renouvelée des rapports entre Gouvernement et Parlement, la discipline de vote participerait alors à renforcer le Parlement face au Gouvernement. Ces majorités d'idées, qui s'appuient largement sur la discipline de vote suivie à l'intérieur des groupes, font échec à la logique habituelle du régime, dans laquelle les consignes sont un instrument de la tactique politique, une arme des confrontations que connaissent majorité et opposition. Elles permettent d'attester l'existence de différents types de discipline de vote, celle du groupe, qui ne concerne que les rapports entre les parlementaires et leur groupe, à laquelle s'ajoute une discipline de vote majoritaire, qui conduit chaque groupe à se positionner sur l'échiquier parlementaire et à adapter ses votes en fonction de ce choix. Ces deux types de discipline de vote connaissent des variations, le groupe acceptera plus facilement la dissidence s'il dispose d'une majorité confortable ; la majorité cherchera à séduire l'opposition, et à faire échec à sa discipline de vote, si elle repose sur une majorité relative, dans les deux cas, la discipline de vote apparaît comme une protection de l'intégrité du groupe. Une fois encore, la discipline de vote se pare d'une connotation positive que l'approche coercitive, évoquée précédemment, nous avait masqué.

L'intensité de la discipline de vote semble ainsi être fonction de la nature de la majorité : intensité maximale lorsque le Gouvernement dispose d'un soutien relatif au Parlement, les parlementaires remplissant dès lors, dans leur grande majorité, un devoir moral, soutenant le Gouvernement même contre leur volonté profonde, puis perdant progressivement en acuité à mesure que l'assise parlementaire du Gouvernement augmente. Il est, en effet, difficile d'imposer à des parlementaires nombreux une discipline rigoureuse, le risque de voir le Gouvernement renversé devenant illusoire.

Les situations de majorité d'idées semblent également révéler une faible intensité de la discipline de vote. Cette première impression doit être relativisée dans la mesure où l'un des principaux artisans de ces majorités intermittentes affirme s'être appuyé sur la discipline de vote des formations d'opposition pour obtenir leur soutien ; de même, l'existence de sanctions prononcées à l'encontre de parlementaires ayant, malgré leur appartenance à l'opposition, suivi le Gouvernement, atteste la rigidité de la discipline de vote, les dissensions entraînant la sanction.

Cette première échelle de la discipline de vote est établie en fonction des législatures et des différentes majorités constituant chacune d'elles. Il est possible d'établir une autre échelle mesurant l'intensité de la discipline de vote au cours d'une même législature, cette fois en mesurant la discipline de vote suivie par les partenaires d'une coalition.

2) Coalition majoritaire et discipline de vote

Bien que l'existence d'une majorité stable et durable ait, dans un premier temps, seule accaparée la doctrine, il convient de rappeler qu'elle a longtemps été constituée de plusieurs groupes, le groupe gaulliste ne détenant seul qu'une majorité relative[1186]. L'histoire de la Cinquième République ne compte, que quatre législatures durant lesquelles un seul groupe détint la majorité absolue des sièges de l'Assemblée Nationale. Durant la quatrième législature (1968-1973), le groupe UDR détient seul deux cent quatre-vingt-treize sièges alors que la majorité absolue est fixée à deux cent quarante-deux. La septième législature (1981-1986), offre aux députés socialistes une majorité de deux cent quatre-vingt-cinq sièges sur un effectif total de quatre cent quatre-vingt-onze, lui permettant de dépasser de quarante-six sièges le seuil de la majorité absolue. Les deux dernières législatures (2002-2007 et 2007-2012) ont offert au groupe UMP une large majorité puisque le groupe a détenu trois cent cinquante-neuf[1187] puis trois cent treize sièges[1188] sur un effectif total de cinq cent soixante-dix-sept[1189].

En dehors de ces quatre épisodes, les majorités ont été constituées de deux ou plusieurs groupes, il est possible de qualifier de coalition ces associations de forces politiques. Toutefois, ce seul terme recouvre des réalités différentes, il convient donc, avant de s'interroger sur la possible nature fluctuante de la discipline de vote au sein d'une coalition, de définir les contours de cette notion. Il peut s'agir, en premier lieu, d'une « *coalition*

[1186] Comme le constate P. AVRIL, cette prise de conscience du caractère relatif de la majorité n'intervient qu'à partir de 1988, soit trente ans après son apparition. P. AVRIL, La majorité parlementaire ?, *op. cit.*, p. 45.

[1187] Au 19 juin 2007.

[1188] Au 11 août 2011.

[1189] Il est possible de constater que, dans la plupart des cas, bien qu'un groupe détienne seul la majorité absolue, il respecte, dans sa gestion du pouvoir, les accords de campagne conclus avec des partis moins importants et que se met en place une coalition gouvernementale alors que l'apport des voix du partenaire n'est plus essentiel à l'Assemblée.
Une telle démarche peut être justifiée par la volonté d'obtenir, grâce à cette alliance, une majorité au sein des deux chambres, cela explique aujourd'hui l'existence d'une coalition gouvernementale composée de l'UMP et des mouvements du centre ; si le parti majoritaire n'a pas besoin des voix du groupe centriste à l'Assemblée Nationale, il ne détient, en revanche, qu'une majorité relative au Sénat et doit ménager à l'Assemblée et au Gouvernement son allié afin de faciliter l'adoption du texte par les deux chambres.

électorale »[1190], des partis s'unissant afin de remporter les élections, sans toutefois, s'être préalablement accordés sur les conditions de l'exercice commun du pouvoir en cas de victoire. A l'extrême opposé, se situent les « *coalitions législatives »*[1191], proches, dans leur philosophie des majorités d'idées précédemment évoquées, des forces politiques décidant de s'allier et d'adopter, malgré leurs différences un texte particulier. Ces coalitions ne sont pas durables, contrairement aux « *coalitions de Gouvernement »*[1192] qui se définissent comme *« l'instauration d'une alliance notoire - i.e. publique et publiée par les protagonistes - et durable entre des partisans pour gouverner une institution, qui se traduit par une participation conjointe à un Exécutif »*[1193]. La stabilité temporelle est une des caractéristiques des coalitions de Gouvernement, celles-ci sont construites pour une législature, cinq années, sauf accident, au cours desquelles les formations partenaires auront des droits et des devoirs les unes envers les autres, ce qui permet de fonder la coalition sur un contrat synallagmatique. La discipline de vote devient le ciment d'une telle alliance composite ; elle peut également jouer le rôle de dissolvant (b) de la coalition si l'un des groupes décide de rejeter un texte gouvernemental. Afin d'éviter ces aléas, la coalition de Gouvernement se constitue habituellement autour d'un pacte majoritaire recensant les droits et obligations de chacun (a).

a) La discipline de vote, obligation centrale du pacte majoritaire

Le fondement contractuel de la coalition de Gouvernement offre des droits et impose des devoirs à chaque partenaire ; ils doivent concrétiser le programme commun, en contrepartie, chaque membre est en droit de participer activement à la gestion du pouvoir, notamment en détenant une force gouvernementale proportionnelle à son importance numérique au sein de la majorité. Ainsi, s'agissant de la dixième législature (1993-1997), les partenaires RPR[1194] et UDF[1195] de la coalition, se répartissent équitablement les postes ministériels[1196].

[1190] Expression retenue par N. BUE et F. DESAGE, Le monde réel des coalitions, l'étude des alliances partisanes de Gouvernement à la croisée des méthodes, *Politix*, n° 88, vol 22, 2009, p. 10.
[1191] *Ibid.*
[1192] *Ibid.*
[1193] *Ibid.*
[1194] Deux cent cinquante-huit députés.
[1195] Deux cent un députés.
[1196] Quatorze des trente-et-un membres du Gouvernement BALLADUR appartiennent au RPR et dix-sept à l'UDF. Sans doute faut-il voir, dans cette place privilégiée accordée à l'UDF, la volonté du Premier Ministre de s'appuyer sur cette formation en cas de candidature à l'élection présidentielle de 1995.

La législature suivante (1997-2002), connaît également une majorité de coalition ; cette fois, la *majorité plurielle* ne réunit plus deux mais quatre partenaires qui seront représentés au Gouvernement. Quinze des vingt-deux membres du Gouvernement JOSPIN appartiennent au Parti Socialiste, formation principale de la coalition, trois sont membres du Parti Communiste qui, forte de trente-six députés, est la seconde formation de la coalition, deux ministres sont membres du Parti Radical Socialiste qui compte douze députés, un autre est membre du Mouvement Des Citoyens qui totalise vingt-et-un élus[1197], enfin un ministre est membre des Verts qui ont acquis sept sièges de députés.

Les partenaires de la coalition sont ainsi unis par la responsabilité gouvernementale qui doit les conduire à accepter, au Parlement les textes produits par le Gouvernement. Ils doivent, malgré leurs différences, mettre l'accent sur leurs points communs et faire progresser le pacte majoritaire. La nature composite de telles coalitions a permis à J. CHIRAC de les comparer à des cathédrales : *« dans la nef, au milieu, les fidèles, les croyants. Tout autour, les chapelles, celles des centristes et des giscardiens. Dehors sur le parvis, les fidèles potentiels, ceux qui s'interrogent. C'est cela, la majorité ! »*[1198].

La discipline de vote, parce qu'elle garantit la cohésion est placée au centre de la construction majoritaire, l'exigence d'union la transforme en impératif lorsqu'il s'agit de préserver le pacte majoritaire. Le Premier Ministre peut alors user de la force afin de la faire respecter.

- *La discipline de vote majoritaire, condition de subsistance de la coalition*

La coalition se définit comme une association de partis politiquement proches qui décident, sur la base de valeurs communes, d'exercer ensemble le pouvoir. Toutefois, au cours de la législature et du fait d'une certaine usure de la coalition, les partenaires peuvent être tentés de rechercher la satisfaction d'un intérêt différent de celui de la communauté ainsi formée. Afin d'éviter que cette propension à poursuivre ses intérêts propres ne remettent en cause l'existence de la coalition, les Premiers Ministres, garants de la cohérence de la majorité, ont élaboré un pacte majoritaire qui décrit le minimum de cohésion requis afin de

---

Parmi les quarante-trois membres du Gouvernement JUPPE, vingt-et-un appartiennent au RPR et vingt-et-un autres appartiennent à l'UDF. Auxquels il faut ajouter C. LEPAGE, ancien membre de *Génération Ecologie*.

[1197] Cette place accordée au MDC semble faible, toutefois, l'importance du ministère détenu, J. P. CHEVENEMENT étant ministre de l'Intérieur, dissipe cette impression.

[1198] J. CHIRAC cité par M. COTTA, *Cahiers secrets de la Cinquième République, t. 1, 1965-1977, op. cit.*, p. 846.

permettre la survie de la coalition ; son contenu, empirique, se révèle évolutif, chaque Premier Ministre se nourrissant des réussites et des échecs de ses prédécesseurs.

Les premières coalitions furent marquées par différents affrontements entre les groupes composant la majorité. Dès le 10 janvier 1967[1199], V. GISCARD D'ESTAING dévoile son interprétation du pacte majoritaire et demande une meilleure considération des idées libérales en opposant un *« oui, mais »* à la politique gouvernementale. Le principal partenaire du groupe gaulliste offre au Gouvernement un soutien de principe conditionné, mais certain lorsque l'existence du Gouvernement est mise en cause : *« les positions originales que nous pouvons parfois prendre au sein de la majorité ne doivent pas, ne peuvent pas affaiblir la cohésion de celle-ci (...). De 1967 à 1972, nous ferons comme de 1962 à 1967, c'est-à-dire que nous ne chercherons pas à provoquer une crise ministérielle, tout en apportant une contribution positive et vivante à l'action de la majorité »*[1200].

Voulant préserver son identité, le groupe giscardien, qui confirme, notamment par le biais d'accords électoraux conclus avec le groupe gaulliste, et contrairement aux quarante-et-un centristes du groupe PDM[1201], son choix d'appartenir à la coalition gouvernementale, inscrit celle-ci dans un climat conflictuel.

V. GISCARD D'ESTAING, instigateur de la *mutinerie* aura à subir, au cours de sa présidence, le climat qu'il a engendré. Les affrontements se révéleront plus nombreux et plus intenses puisque les turbulences proviendront dès 1974 et plus encore entre 1976 et 1981, du groupe gaulliste, principal groupe de l'Assemblée. Dès 1974, Cl. LABBE, président du groupe gaulliste, livre le contenu du pacte majoritaire conclu avec le Premier Ministre : *« notre règle reste celle-ci : lorsque nous ne sommes pas convaincus de l'urgence de tel ou tel projet, nous prenons notre temps. Le contrat passé avec CHIRAC est celui-là : si vraiment le Gouvernement sur un problème fondamental a besoin de nous, nous le suivons. Nous ne voulons pas livrer une guérilla au Président ni au Premier Ministre »*[1202]. Le président du groupe gaulliste révèle la nature contractuelle de la coalition et l'existence de négociations avec le Premier Ministre, qui sait pouvoir compter, en cas de besoin, sur les voix gaullistes,

---

[1199] Conférence de presse qui ouvre la campagne électorale en vue des élections législatives de 1967.

[1200] V. GISCARD D'ESTAING, le 4 février 1967, cité par J. J. CHEVALIER, G. CARCASSONNE, O. DUHAMEL, *Histoire de la Cinquième République, 1958-2009, op. cit.*, p. 127.

[1201] Progrès et Démocratie Moderne dont les membres ont souhaité conserver leur indépendance, comme en atteste le discours de J. DUHAMEL, président du groupe, prononcé en avril 1967, lors de l'engagement de la responsabilité du Gouvernement POMPIDOU sur une déclaration de politique générale : *« nous ne saurions vous donner de quitus pour le passé ni de chèque en blanc pour l'avenir ; nous vous attendons à l'action »*. J. DUHAMEL. Idem, p. 132.

[1202] Propos recueillis par M. COTTA, *Cahiers secrets de la Cinquième République, t. 1, 1965-1977, op. cit.*, p. 558-559.

mais qui doit, en contrepartie de cet accord de principe, accepter les scrupules des députés UDR, contraints de soutenir un Président qu'ils n'ont pas choisi. Cl. LABBE reconnaît la nature conflictuelle de la coalition, que l'opinion impute largement aux députés UDR : *« il est facile de dire que nous menons une sorte de fronde. Mais avec G. POMPIDOU et MESSMER il nous est arrivé d'avoir une attitude tout aussi ferme (...). Même si les Réformateurs et les Républicains Indépendants le veulent, nous ne changerons pas d'avis (...). On ne peut pas demander au groupe UDR de faire preuve de plus de discipline qu'avant »*[1203].

Ces remarques nous permettent de cerner la teneur du pacte majoritaire dont la discipline de vote assure la pérennité, bien que chaque partenaire souhaite conserver ses particularités. Ces tensions obligent le Premier Ministre à négocier davantage afin de présenter un texte qui contente les attentes de l'ensemble des membres de la coalition. Le Gouvernement, grâce à l'accord initial qui a fondé la majorité, est assuré de la confiance des parlementaires lorsqu'il la sollicite ou lorsque l'opposition la met en cause ; pour tout le reste, le soutien est conditionné. Les groupes assurent par leur discipline de vote l'existence du Gouvernement, il lui revient ensuite de gagner leur appui, le soutien inconditionné sur lequel il peut compter étant, habituellement, l'apanage du groupe du Président. Afin d'assurer le consensus, et après l'échec rapide de la constitution d'un groupe unique, les deux partenaires ont créé un *comité de liaison de la majorité* réunissant, chaque mercredi, les présidents de groupes, afin de permettre le fonctionnement consensuel de la coalition, de préparer le travail législatif et de prendre *« les décisions sur le vote de certains textes »*[1204]. L'expérience sera renouvelée lors de la huitième législature (1986-1988), un comité de liaison de la majorité, composé des présidents des groupes et des partis majoritaires, se réunissant de manière hebdomadaire autour du Premier Ministre afin de *« prendre les principales décisions et [de] trancher les querelles internes »*[1205]. La négociation vise à obtenir une discipline de vote suivie à l'intérieur de la coalition par consentement, non par contrainte.

Le groupe socialiste rencontra, avec son allié communiste, des difficultés comparables à celles qui secouèrent la coalition formée par les groupes gaulliste et giscardien. Le Parti Communiste, bien que participant au Gouvernement, entendait conserver sa liberté de jugement et de vote, y compris en rejetant des textes du Gouvernement, voire en s'alliant à l'opposition afin de le renverser. M. ROCARD, s'appuyant sur une majorité relative et

[1203] Propos recueillis par M. COTTA, *ibid*.
[1204] D. LANSOY, *Les groupes de la majorité et l'action de leurs présidents de 1974 à 1981*, *op. cit.*, p. 55-57.
[1205] H. PORTELLI, Les partis et les institutions, *Pouvoirs*, n° 49, 1989, p. 62.

composite, fit l'expérience de cette hostilité. Il a rapidement cherché à se prémunir des défaillances de ce partenaire turbulent en fondant ses textes sur des majorités, que P. AVRIL et J. GICQUEL ont qualifiées *d'intermittentes* ou de *tournantes*[1206], substituant des voix centristes à celle des communistes. Les limites du pacte majoritaire étaient, en l'espèce, très lâches, comme, du reste, les frontières de la majorité qui ne peuvent plus être qualifiées d'intangibles et d'infranchissables, l'accord du groupe communiste n'étant pas définitivement acquis du fait de sa seule appartenance à la coalition majoritaire. Afin de se prémunir de tels risques, L. JOSPIN, Premier Ministre de la coalition gouvernementale qui prit le nom de *majorité plurielle* (1997-2002), délimita clairement les contours du pacte majoritaire, imposant à ses quatre[1207] partenaires le vote des textes conditionnant l'existence du Gouvernement et lui offrant les moyens financiers de réaliser sa politique. Il rappela ainsi, en octobre 2000 : *« le budget et la loi de financement de la sécurité sociale sont deux textes fondamentaux qui justifient la cohésion de ce que nous faisons. Si l'un de ces textes ne devait pas être adopté, ce serait un arrêt de notre processus commun (...) chacun dans la gauche plurielle connaît la règle »*[1208]. Une mise en demeure adressée aux députés communistes qui ont majoritairement voté contre le projet de *loi de finances* de l'année 2001. Le Premier Ministre insiste en décembre 2000 sur les conséquences d'un éventuel rejet du projet de loi : *« si vous votez contre ces textes, il n'y aura plus de Gouvernement et ce sera la crise politique »*[1209]. S'agissant de ce minimum de consensus requis, la discipline de vote s'applique et entraîne l'adoption du texte. Certes, elle n'est pas absolue puisque neuf députés communistes décidèrent de voter contre le texte. Toutefois, contrairement aux scrutins précédents, la majorité du groupe choisit, non de s'opposer au Gouvernement au risque d'entraîner sa chute, mais de s'abstenir.

En dehors de ces textes fondamentaux, le Premier Ministre reconnaît à chacun le droit à la différence, tout en négociant avec chaque partenaire afin de présenter un texte convenant à tous. La négociation préalable devient un moyen pour le Premier Ministre de s'assurer d'une discipline de vote consentie, la consultation et l'association des groupes partenaires devenant le moyen d'*« écarter tout risque de blocage de certains textes »*[1210]. La discipline de vote est

---

[1206] P. AVRIL et J. GICQUEL, Chronique Constitutionnelle Française, *Pouvoirs*.

[1207] Il a veillé à ne pas s'enfermer dans un tête-à-tête avec le Parti Communiste, dont il savait qu'il serait conflictuel.

[1208] *Le Monde*, 31 octobre 2000.

[1209] *Le Monde*, 6 décembre 2000.

[1210] X. LATOUR, Des rapports entre le Parlement et le Gouvernement sous la onzième législature, *RDP*, 2000, p. 1665. Ainsi, le Premier Ministre a-t-il décidé, devant l'hostilité du groupe communiste, de retirer de l'ordre du jour de l'Assemblée Nationale le projet de loi modifiant le mode d'élection des députés européens.

donc intense lorsqu'elle porte sur un texte qualifié d'essentiel par le Premier Ministre en vertu du pacte majoritaire. Son intensité décroit au fur et à mesure que le Gouvernement s'éloigne du pacte fondateur. Dans ce cas, s'il veut éviter un échec, il doit rechercher le consensus avec ses partenaires[1211], ou les contraindre à l'unité en utilisant les procédures constitutionnelles.

- *Le Premier Ministre, garant de la cohésion de la coalition*

La nature composite des majorités oblige l'exécutif à porter plus d'égards aux parlementaires et à fonder la discipline de vote non sur l'immanence, mais sur la discussion. Toutefois, la négociation peut s'avérer insuffisante à convaincre les plus réticents, qu'il faut alors conduire vers l'unité. Le Premier Ministre peut alors utiliser les moyens que la Constitution lui reconnaît afin de contraindre une majorité réticente.

Il peut tout d'abord presser un groupe partenaire à accepter le principe d'une réforme en sollicitant la confiance de l'Assemblée Nationale sur une déclaration de politique générale. P. MAUROY dut recourir à cet expédient pour rappeler au Parti Communiste et à ses députés leurs obligations majoritaires[1212]. Alors que G. MARCHAIS, *Secrétaire Général* du Parti Communiste, avait ostensiblement fait état de son désaccord avec le plan acier du Gouvernement en participant à une manifestation publique, le Premier Ministre décida, le 18 avril 1984, d'utiliser l'article 49 alinéa 1 afin de contraindre les députés communistes à l'unité. Conscients de la manœuvre, ceux-ci demandèrent, avant d'accorder leur confiance au Gouvernement, une suspension de séance à l'issue de laquelle ils lui rappelèrent qu'ils n'entendaient pas être inconditionnels[1213]. Le Gouvernement peut également s'adresser, en vertu de l'article 49 alinéa 4, au Sénat et y puiser l'autorité nécessaire pour s'affirmer à l'Assemblée Nationale ; il semble en effet établi qu'un *« vote manifestant la confiance du Sénat envers le Gouvernement permet de renforcer ce dernier, notamment de renforcer son autorité sur les groupes parlementaires composant la majorité à l'Assemblée Nationale »*[1214].

[1211] Ce fut l'option choisie par J. CHIRAC : *« je viendrai personnellement défendre le texte gouvernemental sur la réforme de l'entreprise parce qu'il n'est pas question de remettre en cause l'autorité du chef d'entreprise. Pour le reste, je pense qu'une grande réforme ne peut pas s'appliquer vite, car elle ne peut s'appliquer que s'il y a consensus. Or le consensus ne se déclare pas au Journal Officiel »*. J. CHIRAC cité par M. COTTA, *Cahiers secrets de la Cinquième République, t. 1, 1965-1977, op. cit.*, p. 718.

[1212] Malgré la mise en œuvre du *programme commun*, les voix communistes n'étaient pas ici nécessaires à l'adoption du texte, le groupe socialise détenant à lui seul la majorité absolue des sièges.

[1213] Une telle expérience se reproduisit en octobre 1996, lorsqu'A. JUPPE utilisa l'article 49 alinéa premier afin de ressouder une majorité encline à la division.

[1214] G. TOULEMONDE, *Le déclin du Parlement sous la Cinquième République. Mythe ou réalités, op. cit.*, p. 69.

Le Premier Ministre peut également rechercher la cohésion de sa majorité, non plus sur un programme de réformes, mais sur un texte. L'article 49 alinéa 3 lui permet alors d'imposer son texte à une majorité composite qui, bien que réticente, ne saurait provoquer la chute du Gouvernement et, *in fine*, son propre échec. Ainsi R. BARRE dut à quatre reprises engager la responsabilité de son Gouvernement afin de contraindre les députés gaullistes à adopter le projet de *loi de finances pour 1980*.

Lorsque la discipline de vote suivie habituellement par les groupes associés ne suffit plus à assurer la cohésion de la majorité, le Premier Ministre peut avoir recours à des procédures coercitives afin de déplacer l'enjeu du scrutin et de donner une nouvelle force à l'exigence d'unité, la survie du Gouvernement étant dorénavant en cause, elle retrouve son caractère impératif.

La discipline de vote apparaît ainsi, notamment grâce à son utilisation tactique comme une condition de la pérennité de la coalition. Elle peut également, et de manière paradoxale, apparaître comme un danger pour celle-ci, lorsqu'un groupe membre de la coalition décide de suivre dans sa globalité une consigne de défiance à l'égard du texte du Gouvernement.

b) La discipline de vote, facteur de stabilité ou de précarité de la coalition

Si elle apparaît de prime abord comme un moyen de garantir la cohérence de la coalition, il semble également évident que l'intensité de la discipline de vote est différente selon les partenaires, le principal groupe de la majorité se doit d'afficher une cohésion exemplaire ; les autres groupes de la coalition, soucieux de préserver leur unité et leur identité, peuvent être tentés de s'opposer unanimement au texte gouvernemental, attitude qui remet en cause l'équilibre et plus encore l'existence de la coalition.

- *Une intensité variable de la discipline de vote au sein de la coalition*

Comme le remarquent N. BUE et F. DESAGE, la situation des partenaires minoritaires d'une coalition est délicate. D'une part, ils doivent, afin de permettre la réalisation du programme sur la base duquel ils se sont associés, soutenir le Gouvernement

sous peine de voir la coalition devenir minoritaire ; d'autre part, ils doivent conserver leur identité afin de ne pas être absorbés par le groupe majoritaire. *« Participer à une coalition, s'allier à un concurrent, c'est s'exposer à la contradiction latente entre ce qui unit et ce qui sépare les alliés, ou, autrement dit, entre coopération et conflit. L'un des enjeux principaux, en particulier pour les partis minoritaires, consiste en effet à signifier qu'ils ne sont pas solubles dans la coalition sans pour autant remettre en cause la justification de l'alliance »*[1215].

L'exigence d'unité s'applique ainsi différemment selon la place occupée au sein de la coalition. Le parti majoritaire se doit de montrer l'exemple, l'unité est donc un impératif garanti par la discipline de vote. Ainsi L. JOSPIN rappelle, dès le 1er juillet 1997, aux députés socialistes leur obligation de soutien : *« nous sommes désormais l'axe central d'une majorité nouvelle (...), nous sommes le parti (...) majoritaire dans la majorité. Cette majorité est plurielle (...), vous êtes la majorité qui a approuvé mon programme et soutient mon action (...). Vous êtes là pour participer au travail gouvernemental (...) mais vous êtes aussi - et surtout - là pour soutenir le Gouvernement »*[1216]. Dès le 5 juillet 1997, devant le *Conseil National* du parti, il les exhortera à l'exemplarité : *« nous attendons de vous au Gouvernement un soutien lucide mais réel, sans complaisance, mais aussi sans arrière-pensées. Si, face à la droite, si, dans la majorité plurielle, ce sont de nos rangs que fusent les premières critiques, alors comment convaincre »*[1217] ? Enfin, le 10 septembre 1997, lors des journées parlementaires socialistes à Montpellier, et afin de faire face aux critiques exprimées au sujet du projet de privatisation de France Telecom, le Premier Ministre réclame le soutien des parlementaires socialistes : *« dépositaires de la volonté du peuple français, vous devez désormais en être les interprètes. Avec fidélité, indiscutablement, mais sans verser dans un quelconque mandat impératif »*[1218].

Les statistiques établies à partir des cinquante-neuf scrutins publics portant sur l'ensemble d'un texte qui se sont déroulés au cours de la onzième législature, démontrent que les députés socialistes ont majoritairement répondu à cet appel à l'unité, le groupe ne s'étant divisé qu'à douze reprises[1219]. Ces dissensions sont d'ailleurs faibles puisqu'elles ne dépassèrent jamais

[1215] N. BUE et F. DESAGE, Le monde réel des coalitions, l'étude des alliances partisanes de Gouvernement à la croisée des méthodes, *op. cit.*, p. 34.
[1216] *Le Monde*, 2 juillet 1997.
[1217] *Le Monde*, 8 juillet 1997.
[1218] *Le Monde*, 12 septembre 1997.
[1219] Compte tenu des trois cas de rectification de vote.

10 % de l'effectif total du groupe. Le 22 janvier 2002, lors du vote de la proposition[1220] de *loi relative à la reconnaissance du 19 mars comme journée nationale du souvenir et du recueillement à la mémoire des victimes civiles et militaires de la guerre d'Algérie et des combats du Maroc et de Tunisie*, le groupe socialiste connut sa plus importante division puisque deux cent cinq députés votèrent en faveur de la proposition de loi[1221], six s'y opposèrent et quinze choisirent de s'abstenir. Soit une dissension de vingt-et-un membres pour un effectif total de deux cent quarante-neuf députés[1222].

Si le groupe majoritaire se doit de manifester une solidarité constante avec le Gouvernement, les groupes associés cherchent à conserver leur identité. C'est la raison pour laquelle Ch. FITERMAN, ministre communiste des Transports du Gouvernement de P. MAUROY, rejetait l'application d'une discipline de vote de coalition rigide : *« quand on est dans la majorité, à plus forte raison dans le Gouvernement, il faut avoir un sens des responsabilités … Mais, pour autant, est-ce que nous avons besoin (…) d'un Gouvernement, d'une majorité, de partis politiques, voire de syndicats qui avanceraient tous du même pas… une majorité robotisée, un bloc monolithique »*[1223].

Cette intensité variable explique les nombreuses consignes d'abstention suivies par le groupe communiste, qui ne pouvait pas, sous la onzième législature, se désolidariser totalement de la majorité plurielle, mais ne pouvait pas adopter des textes en contradiction avec sa doctrine politique. Tel fut notamment le cas lors du vote, le 2 mai 2000, du projet de *loi relative aux nouvelles relations économiques*, trente-trois des trente-cinq députés communistes respectant la consigne d'abstention.

Le groupe RCV[1224] s'est montré moins uni, il est vrai qu'il s'agissait d'un groupe composite. Malgré la constitution d'une communauté autour de l'appartenance à la coalition gouvernementale, ce groupe se divisa à trente reprises lors des cinquante-neuf scrutins publics portant sur l'ensemble d'un texte qui se sont déroulés au cours de la onzième législature. Chaque scrutin a, toutefois, dégagé une majorité favorable au texte. Le groupe avait inscrit dans ses statuts la liberté de vote qui ne connaissait d'exception que lors des votes

[1220] Cette importante dissidence peut s'expliquer par la nature de la proposition de loi, sujet de société qui, heurtant les conceptions philosophiques, morales ou éthiques des élus, justifie l'attribution de la liberté de vote.

[1221] Le fait que l'auteur du texte ne soit pas le Gouvernement, qui n'a donc que peu d'intérêt à intervenir au près des parlementaires pour obtenir le vote du texte, peu expliquer cette dissidence plus importante.

[1222] Cette fois encore, les statistiques ne prennent pas en considération le nombre d'absents, l'absence pouvant s'expliquer par des raisons disparates, dont certaines sont déconnectées de la problématique de la discipline de vote.

[1223] *Le Monde*, 11 juin 1983.

[1224] Radical Vert et Citoyens.

fondamentaux[1225]. Un tel soutien, sans inconditionnalité fut obtenu par la démarche consensuelle du Gouvernement, qui accepta de discuter longuement des textes avec ses partenaires[1226], afin d'entraîner, de part et d'autre du groupe socialiste, un maximum d'adhésion.

La dynamique de coalition pousse donc le principal groupe de la majorité à l'inconditionnalité en octroyant davantage de liberté aux groupes minoritaires. Cette logique a été particulièrement observable lors des quatrième et cinquième législatures, alors que les centristes critiquaient l'inconditionnalité des parlementaires gaullistes des débuts du régime, ils furent contraints, une fois leur groupe devenu le principal soutien de la politique présidentielle, à une telle inconditionnalité, les gaullistes s'émancipant, quant à eux, des consignes gouvernementales[1227].

Cette volonté de se démarquer du principal groupe soutenant le pouvoir exécutif, afin de conserver une identité politique propre et de ne pas être assimilé à lui par les électeurs, offre aux partenaires une plus grande liberté. L'intensité de la discipline de vote majoritaire au sein de la coalition est donc variable, certains étant tenus à plus d'unité et de discipline que leurs associés. Toutefois, si la discipline de vote de coalition connaît une intensité variable, la discipline de vote propre à chaque groupe de la majorité continue de s'appliquer ; elle peut alors devenir un danger pour la coalition, notamment lorsque le groupe a décidé de s'opposer au Gouvernement et peut entraîner sa chute.

- *Un renforcement de la discipline de vote de groupe*

Afin d'être considérés comme des interlocuteurs privilégiés, les responsables des groupes partenaires doivent pouvoir garantir au Gouvernement le soutien de l'ensemble, ou de la grande majorité de leur groupe, ce qui permet la pérennité de la coalition. Afin de détenir un poids suffisant lors des négociations, ils doivent également mettre en avant l'unité de leur groupe capable, par un vote majoritairement hostile, de faire échouer le projet

[1225] *« Le groupe RCV a inscrit la liberté de vote dans ses statuts, précisant néanmoins que les déclarations de politique générale du Premier Ministre et des lois de finances doivent faire l'objet d'un vote positif »*. B. RULLIER, Le Parlement sous la onzième législature 1997-2002 (1/2), *RFDC*, 2003, p. 432.

[1226] En conformité avec la *méthode des 3D* exposée par L. JOSPIN sur l'antenne de RTL, le 25 juillet 1997 : *« délibérations, dialogue, décision »*.

[1227] *« Le fait d'être le groupe parlementaire du parti du Président crée des obligations de discipline qu'une formation politique modérée comme celles des Républicains Indépendants ne connaissait guère jusqu'ici »*. M. SIMMONY, *Les groupes parlementaires de la majorité à l'Assemblée Nationale 1968-1978. La mise en place de ces groupes et leurs activités parlementaires, op. cit.*, p. 172.

gouvernemental. La discipline de vote de groupe continue donc d'exister, seule la discipline de vote majoritaire connaît des variations d'intensité. Le Gouvernement s'appuie ainsi habituellement sur des groupes disciplinés, mais une telle discipline de vote peut se retourner contre lui et la coalition dans les cas où un groupe partenaire décide de s'opposer à sa politique.

La discipline de vote offensive d'un groupe de la coalition peut ainsi remettre en cause l'existence de celle-ci. Il ne s'agit pas uniquement d'un cas d'école puisque les soutiens défiants accordés par les communistes au Gouvernement de M. ROCARD ont, à plusieurs reprises, failli le renverser. Tel fut le cas le 19 novembre 1990 puisque vingt-cinq des vingt-six élus communistes s'allièrent aux groupes d'opposition afin d'adopter la motion de censure déposée à l'occasion de l'examen du texte instaurant la contribution sociale généralisée. La discipline de vote des élus communistes, dirigée contre le Gouvernement a ainsi failli, la motion de censure ayant recueilli deux cent quatre-vingt-quatre voix sur les deux cent quatre-vingt-neuf requises, remettre en cause l'existence du Gouvernement et plus seulement la réalisation de sa politique.

Une même turbulence a pu être constatée durant la douzième législature, le groupe UDF, allié du parti majoritaire, s'étant progressivement dirigé vers l'opposition. Cette césure de la coalition majoritaire n'eut que peu d'incidence sur le fonctionnement du Gouvernement puisque le groupe UMP détenait, à lui seul, après l'adhésion de nombreux députés et sénateurs centristes, la majorité au sein des deux chambres. L'unité, voire la discipline de vote suivie exceptionnellement sein du groupe centriste, a toutefois permis à son leader, F. BAYROU, de se construire une identité forte d'opposant, capable de se positionner entre les deux principaux partis du « *quadrille à quatre* » dégagé par M. DUVERGER.

B) L'opposition entre liberté et cohésion, la place de la discipline de vote

La pensée juridique aime les systèmes et cherche à classifier, de manière souvent rigide, les réalités ; elle a ainsi posé, face à une majorité stable soutenant le Gouvernement, l'existence d'une opposition tout aussi constante qui combat la politique gouvernementale. L'opposition, comme sa dénomination indique est donc celle qui s'oppose à la mise en œuvre de la politique de la majorité. Si la majorité a pu être définie comme l'ensemble des groupes parlementaires qui accordent leur confiance au Gouvernement et lui offre les moyens

financiers de réaliser son programme, l'opposition est constituée, *a contrario*, de l'ensemble des groupes parlementaires qui refusent au Gouvernement les moyens financiers de sa politique[1228] et lui manifestent leur défiance. Selon cette définition, l'opposition ne se voit attribuer qu'une action négative, celle de refuser. Ph. DURON, député socialiste, résume les missions assignées à chaque rôle de l'échiquier parlementaire : *« dans la majorité, on construit, on fait avancer les réalités. Dans l'opposition, on s'efforce de les empêcher »*[1229]. Si les électeurs lui ont confié la mission de freiner, voire d'empêcher, la réalisation de la politique de la majorité, l'opposition doit également apparaître comme une alternative crédible à la majorité en place, or, cela ne s'obtient que par la délivrance d'un message cohérent, défendu de manière unitaire par l'ensemble, ou, du moins, une large majorité, des membres du groupe. Ainsi, alors même que la situation d'opposition leur apparaît comme une période de liberté, l'étreinte du carcan majoritaire se desserrant et l'impératif de soutien unanime s'éloignant, les parlementaires sont rattrapés par l'exigence de cohérence. La discipline de vote, si elle n'a pas les mêmes enjeux, continue donc de s'appliquer à eux, comme le confirme A. VALLINI : *« quand vous êtes dans l'opposition, vous ne pouvez pas vous permettre de vous diviser, vous devez faire bloc et vous montrer unis pour vous affirmer face à la majorité et rester crédible »*[1230]. Selon Ph. MARTIN, l'unité offre aux groupes d'opposition une crédibilité supérieure : grâce à elle, ils démontrent leur capacité à gérer les affaires publiques et non uniquement à se diviser. Il estime que le député appartenant à l'opposition suit la consigne de vote parce qu'il est conscient *« que la ''division des positions'', si elle s'exprimait publiquement ou à l'occasion d'un vote, fragiliserait le groupe et renforcerait, finalement, nos adversaires »*[1231]. Ces témoignages permettent d'appréhender la situation délicate du parlementaire d'opposition, l'échec faisant saillir les contradictions de son parti et de son groupe, il n'est pas galvanisé par la victoire qui conduit l'élu de la majorité à soutenir volontairement et inconditionnellement, durant un temps du moins, les choix de l'Exécutif. Toutefois, il ne peut s'abandonner à l'envie de s'émanciper des consignes et remettre en cause publiquement l'unité ; il partage, en effet, l'objectif de son parti de gérer le pouvoir dès les prochaines élections nationales. Or les élus sont conscients que, s'ils brisent l'unité, ils empêchent la réalisation rapide de cet objectif.

[1228] Ainsi, selon H. CUQ, ancien député UMP et ancien ministre chargé des Relations avec le Parlement, *« quelle que soit l'Assemblée, celui qui ne vote pas le budget se situe dans l'opposition »*. Entretien avec l'auteur.
[1229] Réponse au questionnaire adressé aux parlementaires.
[1230] A. VALLINI, député SRC. Réponse au questionnaire adressé aux parlementaires.
[1231] Ph. MARTIN, député SRC. *Idem*.

L'élu de l'opposition est ainsi tenaillé par deux désirs contradictoires : celui de se livrer à un inventaire des causes de l'échec et celui de manifester, notamment dans ses votes, l'unité du parti et du groupe afin de ne pas porter atteinte au message politique ; accepter les consignes d'une organisation critiquée constitue donc une contrainte.

Pas plus que ceux de la majorité, les parlementaires de l'opposition ne jouissent d'une totale liberté, tous sont soumis à l'exigence de cohésion et à la discipline de vote. Toutefois, l'enjeu est différent, si grâce à la discipline de vote, l'opposition conserve sa crédibilité et se présente comme une majorité de rechange, la majorité garantit par sa discipline de vote le succès de la politique, mais également l'existence du Gouvernement. L'intensité de la discipline de vote peut s'en trouver amoindrie, le caractère impératif des consignes de vote assoupli. Les faits vont réfuter ces premières conclusions, les groupes d'opposition étant peu à peu contraints à l'inconditionnalité[1232]. Celle-ci est une construction empirique (1) qui profite aujourd'hui au nouveau rôle reconnu par la Constitution aux groupes d'opposition (2).

1) L'inconditionnalité de l'opposition, une discipline de vote en construction

M. FAURE, s'exprimant en 1962, traduit exactement la pensée de nombre d'opposants au Général DE GAULLE : *« que DE GAULLE nous débarrasse de l'Algérie ; ensuite l'Algérie nous débarrassera de DE GAULLE »*[1233]. Jusqu'en 1962, les lignes politiques ne sont pas clairement définies, si les gaullistes soutiennent la politique présidentielle, les autres partis oscillent entre soutien et opposition. Dans leur grande majorité, ils apparaissent déjà comme des forces disciplinées, toutefois, cette discipline de vote n'exprime pas une inconditionnalité. La construction *d'une* opposition et la radicalisation des votes, datent de 1962 ; l'inconditionnalité de la majorité répondant à celle de l'opposition et inversement. Dès lors, le Parlement est figé dans la discipline de vote (a). Présentée comme un élément de la culture politique de gauche, elle n'est pourtant pas l'apanage de ces groupes, les parlementaires de droite ayant, après 1981, développé une discipline de vote d'opposition comparable à celle des partis de masse (b).

[1232] L'inconditionnalité de l'opposition ayant répondu à celle de la majorité et inversement, à tel point que dans le parlementarisme passionnel français, l'inconditionnalité semble être devenue un moyen normal de dialogue politique.

[1233] M. FAURE, cité par A. PEYREFITTE, *C'était DE GAULLE*, t. 1, *op. cit.*, 1994, p. 233,

a) La structuration progressive de l'opposition

De 1958 à 1962, *« le Parlement se présente, pour une bonne part, comme une chambre d'enregistrement »* [1234], face à Ch. DE GAULLE, guide omnipotent dont la Nation attend qu'il règle les problèmes auxquels elle est confrontée, dont le plus pressant demeure le conflit algérien. Durant cette première phase de la Cinquième République, l'opposition n'est pas unifiée, s'il existe rapidement une majorité durable, capable de soutenir la politique gouvernementale, il existe des groupes d'opposition et non *une* opposition, groupes qui d'ailleurs peuvent parfois rejoindre la majorité. Ainsi, le 15 octobre 1959, le Gouvernement, qui a engagé sa responsabilité sur le fondement de l'article 49 alinéa premier de la Constitution, bénéficie de la confiance de quatre cent onze députés[1235], alors que l'UNR, le CNIP et le MRP ne disposent que de trois cent quatre-vingt-un sièges ; des voix de l'opposition se joignirent donc à celles de la majorité afin d'accorder à l'action du Gouvernement une large assise parlementaire. Ainsi, P. AVRIL constate *« en réalité, pendant toute la guerre d'Algérie, il n'y a pas eu d'opposition globale véritable, c'est-à-dire propre à constituer une alternative au Gouvernement en place »*[1236].

L'absence de cohésion de l'ensemble des forces politiques n'est pas synonyme d'absence de discipline de vote puisque les groupes d'opposition, notamment ceux de gauche, par culture politique, font montre d'une certaine discipline, la majorité du groupe suivant la consigne de soutenir ou de combattre le Gouvernement. Ainsi, J. Y. CHEROT, s'interrogeant sur le comportement parlementaire[1237], a établi qu'entre 1958 et 1962, la cohésion des groupes communistes et socialistes était presque parfaite[1238]. Les députés UDR ont également été disciplinés puisque l'indice de cohésion atteint 84,2 %. Les députés que J. Y. CHEROT regroupe sous le vocable *centristes* ont également fait preuve de discipline puisque l'indice de cohésion pour cette législature atteint 73,5 %. Même les groupes qui, habituellement, inscrivent la liberté de vote au cœur de leur statut, ont fait preuve de discipline puisque

---

[1234] J. GICQUEL, *Essai sur la pratique de la Cinquième République*, *op. cit.*, p. 105.

J. J. CHEVALIER, G. CARCASSONNE, O. DUHAMEL, constatent également cet alanguissement du Parlement et plus généralement de l'ensemble des forces politiques : *« tant que dure le drame algérien, les partis se résignent vaille que vaille à la sourdine, comme dira DE GAULLE, et rien ne peut aller bien loin »*. J. J. CHEVALIER, G. CARCASSONNE, O. DUHAMEL, *Histoire de la Cinquième République, 1958-2009, op. cit.*, p. 59.

[1235] Vingt-trois seulement refusent leur confiance et vingt-huit s'abstiennent.

[1236] P. AVRIL, *Le régime politique de la Cinquième République*, *op. cit.*, p. 292.

[1237] J. Y. CHEROT, *Le comportement parlementaire*, *op. cit.*, p. 17 et svtes.

[1238] En se fondant sur l'indice de RICE, il estime à 99,8 % la cohésion du groupe communiste et à 97,6 % celle du groupe socialiste.

l'indice de RICE permet d'estimer à 63 % la cohésion des radicaux et à 60,9 % celle des Républicains Indépendants. Une fois encore, il convient de distinguer deux acceptions différentes de la discipline de vote ; la première n'existe que dans les rapports entre les parlementaires et leur groupe, les premiers suivant la consigne dictée par les seconds. La seconde s'appréhende dans un cadre plus large qui dépasse le groupe et l'Assemblée dans laquelle le vote s'exprime, elle s'inscrit dans le régime politique et devient une discipline de majorité ou d'opposition qui conditionne le sens du vote, ce qui n'est pas le cas lorsque seule la discipline de vote dans son sens premier est présente, comme ce fut le cas entre 1958 et 1962, des parlementaires, traditionnellement opposés aux valeurs portées par le gaullisme, soutenant certains textes du Gouvernement.

L'opposition commence à se définir en 1962, une fois le problème algérien réglé et suite à l'agression constituée par le référendum d'octobre, qui amoindrit les prérogatives du Parlement. Elle est toutefois encore trop divisée pour permettre de constituer une opposition efficace à la politique gouvernementale, comme le démontrent les échecs des différentes motions de censure déposées contre les Gouvernements DEBRE et POMPIDOU. En novembre 1959, la motion de censure déposée contre la *loi de finances pour 1960* n'est votée que par cent neuf députés, alors que la majorité absolue est de deux cent quatre-vingt-cinq. De même, aucune des motions de censure déposées contre le projet de *loi relatif à la force de frappe*, ne permet à l'opposition de renverser le Gouvernement[1239]. Ces échecs successifs, alors que la majorité n'est que relative, attestent la faiblesse de l'opposition qui ne parvient pas à s'unir, ni à apparaître comme une alternative possible au pouvoir en place. Elle ne commence à se structurer qu'à compter de 1966 avec la création de la Fédération de la Gauche Démocrate et Socialiste et la décision, le 1er décembre, de créer un groupe parlementaire unique regroupant l'ensemble des députés élus sous l'étiquette de la FGDS. Il est également rappelé, au cours de cette réunion du *Comité Exécutif de la Fédération*, que le principe de la liberté de vote, cher aux radicaux sera écarté *« dans les domaines recouverts par la charte et le programme de la Fédération »*[1240]. Les candidats s'étaient d'ailleurs engagés, dès le 14 juillet 1966, lors de leur prestation de serment, à respecter l'unité et la discipline de vote consacrées par le règlement interne du groupe : *« l'unité de vote est de*

[1239] Le 5 mai 1960, la motion de censure ne recueille que cent vingt-deux voix, celle du 24 octobre n'en recueille que deux cent sept, celles du 22 novembre puis du 6 décembre dépassent de peu ces chiffres, elles totalisent respectivement deux cent quatorze et deux cent quinze suffrages.

Les motions de censure suivantes n'atteindront jamais ces chiffres, celle du 15 décembre 1961 totalise cent quatre-vingt-dix-neuf voix, celle du 5 juin 1962, contre la politique algérienne du Gouvernement, réunit cent treize députés, celle du 5 juillet 1962, contre le collectif budgétaire, ne recueille que deux cent six voix.

[1240] J. BALDACCI et GOMEZ DEL JUNCO G. et S., *L'expérience de la fédération de la gauche démocrate et socialiste à l'Assemblée Nationale, op. cit.*, p. 152.

règle »[1241]. Cette règle a une portée impérative puisque le bureau a l'obligation de saisir le *Comité Exécutif de la Fédération* en cas de manquement à la discipline de vote, alors qu'il s'agit d'une simple faculté lorsqu'un député contrevient à toute autre disposition du règlement. La procédure s'avère sévère dans la mesure où le député auteur du manquement est privé, dès son déferrement et avant même qu'une sanction ait été prononcée, du droit de s'exprimer au nom du groupe et d'accepter des fonctions de rapporteur.

L'expérience sera de courte durée, la fédération se disloque en octobre 1969 ; lui succède un groupe socialiste auquel s'apparentent les élus radicaux. Elle a, toutefois, permis à l'opposition de se structurer et d'organiser, en réponse à l'inconditionnalité de la majorité, son unité et, grâce à la discipline de vote, de présenter une alternative sérieuse à la politique menée par l'Exécutif. Dès 1978, l'alternance devient probable, elle est réalisée en 1981, les députés gaullistes et centristes découvrent, à leur tour, les délices de l'opposition et l'apparente liberté que cette situation procure. Sauf à considérer que la discipline de vote suivie par l'opposition est une particularité des groupes parlementaires de gauche et que les élus de droite refuseraient de suivre une consigne non dictée par la nécessité de soutenir le Gouvernement.

b) L'inconditionnalité, attitude communes à toutes les oppositions

Pour de nombreux observateurs, la discipline de vote est plus facile à obtenir des élus de gauche, celle-ci n'appartenant pas à la culture politique des élus de droite[1242]. Les statistiques permettent d'infirmer ce constat, les groupes de droite se sont, même lorsqu'ils sont dans l'opposition, plié à la discipline de vote et ont trouvé dans la Constitution les ressources nécessaires à l'affirmation de l'unité.

[1241] L'article 9§11 des statuts poursuit : *« dès lors que le groupe a librement et démocratiquement arrêté sa position, sans clause de conscience reconnue par lui ». Idem*, p. 193.

[1242] Ainsi, P. SERVENT constate que *« contrairement au groupe socialiste qui fait régner une discipline de vote sans faille, les groupes de l'opposition acceptent les prises de positions personnelles »*, *Le Monde*, 4 juillet 1990.

- *La discipline de vote, éléments de la culture politique des partis de gauche*

Nous avons déjà pu le constater, les partis de gauche, construits sur le modèle des partis de masses exigent au Parlement le respect de l'unité de vote, celle-ci symbolisant l'unité de la classe représentée. La discipline de vote appartient à la culture politique des élus de gauche, elle se traduit au moment des scrutins par une quasi-unanimité. Ainsi, la cohésion du groupe communiste a été, entre 1958 et 1973 de 99,78 %[1243], la position décidée par le groupe est toujours, ou presque, respectée par l'ensemble des députés. Cette unanimité se perpétue puisqu'au cours de la douzième législature, et alors que les élus communistes sont, depuis 1993, libres de leurs votes, le groupe Communiste et Républicain, ne s'est divisé qu'à quatre reprises[1244]. Les dissensions sont d'autant plus faibles que dans chacun des cas, les députés se sont opposés à la consigne majoritaire en s'abstenant, soit une opposition faible, qui ne vise pas à affaiblir la position du groupe communiste, ni son message politique. L'unité de vote qui s'est traduite par l'unanimité au cours des soixante-six scrutins publics démontre la cohésion du groupe. Grâce à elle, parti et élus peuvent affirmer la cohérence d'un message politique constamment soutenu par les élus et devenir, aux yeux des citoyens, une alternative possible à la majorité en place.

Les députés socialistes font preuve d'une unité tout aussi éloquente puisque J. Y. CHEROT[1245] constate, qu'entre 1958 et 1973, l'indice de cohésion s'élève à 99,1 % ; la cohésion du groupe socialiste demeure donc exemplaire. L'étude des soixante-dix scrutins publics portant sur l'ensemble d'un texte qui se sont déroulés au cours de la douzième législature nous en apporte la confirmation puisque le groupe ne s'est divisé qu'à douze reprises. Les dissensions sont toutefois plus fortes que celles qui ont secoué le groupe Communiste et Républicain, bien que dans onze cas sur douze, celles-ci concernent moins de cinq députés et que dans six de ces scrutins, un seul député se désolidarise de la majorité du groupe. La division la plus importante se manifeste le 1er février 2005, lors du vote de la *loi constitutionnelle modifiant le Titre XV de la Constitution* ; quatre-vingt-dix députés ayant choisi de soutenir cette modification et cinquante-six de s'abstenir, soit une dissension représentant 37,33 % du groupe. Le sujet est sensible, puisqu'il s'agit de modifier la

[1243] J. Y. CHEROT, *Le comportement parlementaire*, *op. cit*, p. 17 et svtes.
[1244] Au cours des soixante-dix scrutins publics portant sur l'ensemble d'un texte qui se sont déroulés durant cette législature.
[1245] J. Y. CHEROT, *Le comportement parlementaire*, *op. cit*, p. 17 et svtes.

Constitution en vue de la ratification du traité de Rome II, établissant une constitution pour l'Europe, et que les divisions à ce sujet dépassent le groupe, puisqu'elles se sont manifestées à l'intérieur du parti, lors de la ratification populaire du traité ; elles débordent également du cadre de la législature puisque les socialistes ont connu une division similaire lors de la ratification en 2008 du traité de Lisbonne.

En situation d'opposition, le groupe s'est ainsi divisé dans 17 % des scrutins publics portant sur l'ensemble d'un texte ; en situation majoritaire, comme ce fut le cas au cours de la onzième législature, le groupe s'est divisé dans 20 % de ces scrutins. Toutefois, les dissensions sont plus faibles lorsque le groupe participe à la gestion du pouvoir puisqu'elles atteignent au maximum, non 37,33 % du groupe, comme au cours de la douzième législature, mais 8,43 %[1246]. La discipline de vote suivie dans les périodes d'opposition s'avère assez comparable à celle suivie lorsque le groupe est majoritaire, l'impératif de cohésion l'emporte sur le désir que peuvent ressentir certains parlementaires de l'opposition de *« se singulariser de temps à autres par quelques coups d'éclat bien sentis »*[1247].

Une fois encore, la discipline de vote garantit la lisibilité du message politique, elle devient un instrument de conviction à destination des déçus du Gouvernement en place qui doivent pouvoir trouver dans cette opposition une alternative sérieuse. Cette exigence, intériorisée depuis les années soixante par les groupes de gauche a permis aux observateurs d'estimer que la soumission à la discipline de vote est le comportement normal de ces parlementaires, mais qu'en revanche, la discipline des députés de droite, parce qu'elle n'appartient pas à la culture des partis de cadres, n'est justifiée que par la nécessité de soutenir le Gouvernement. Une discipline d'opposition serait inexistante à droite ou, à tout le moins plus difficile à obtenir que la discipline de vote majoritaire.

- *La discipline d'opposition à droite, entre unité et coercition*

Les remarques préliminaires qui nous ont permis de conclure à l'impossible liberté des groupes d'opposition, ne s'appliquaient pas uniquement aux parlementaires de gauche, elles sont générales et généralisables. L'opposition, quelle qu'elle soit, est placée dans une situation délicate : elle vient de subir un échec électoral, les citoyens ayant décidé de ne pas

[1246] Statistique correspondant au scrutin du 22 janvier 2002 portant sur la proposition de *loi relative à la reconnaissance du 19 mars comme Journée nationale du souvenir et de recueillement à la mémoire des victimes civiles et militaires de la guerre d'Algérie et des combats du Maroc et de Tunisie*, au cours duquel, six députés socialistes choisirent de voter contre et quinze de s'abstenir.
[1247] M. ABELES, *Un ethnologue à L'Assemblée*, Paris, Odile Jacob, 2001, p. 47.

lui accorder leur confiance ; elle traverse une situation de crise et cherche à identifier les responsables. Les décisions adoptées par le parti sont l'objet de vives critiques, les *leaderships* sont remis en cause. Toutefois, ce besoin de chercher les causes de l'échec et d'obtenir qu'il ne se répète plus ne peut durer parce qu'il nuit à l'unité du message politique porté par le parti qui cesse d'apparaître, en ces périodes de divisions, comme une alternative crédible à la politique menée par le Gouvernement. Seule l'unité exprimée par les responsables et les élus, notamment lors de leurs votes, permet de garantir la cohésion de l'opposition et la lisibilité de son message. Dès lors, la discipline de vote devient aussi pressante que lorsque le groupe appartenait à la majorité, elle est toutefois obtenue plus difficilement, du fait de l'*état de disgrâce* dans lequel se trouvent les élus, les responsables peuvent alors avoir recours à certains mécanismes constitutionnels qui contraignent les parlementaires à l'unité.

Les groupes gaullistes et giscardiens ont été placés dans une situation d'opposition au cours de trois législatures, ils ont dû dépasser les clivages, plus lisibles en période d'échec, et parvenir à organiser leur unité afin de mener une opposition efficace à la politique gouvernementale. S'agissant de la neuvième législature (1988-1993), les partis d'opposition ont cherché à se structurer en constituant un intergroupe parlementaire afin de coordonner l'activité des trois groupes d'opposition (UDC, UDF et RPR). Afin d'assurer l'efficacité de cette structure de coordination, Ch. MILLON, président du groupe UDF de l'Assemblée Nationale, tenta d'imposer la discipline de vote afin de garantir la cohésion de l'opposition, mise en danger par les majorités à géométries variables soutenant les textes du Gouvernement ROCARD. Suite à la résistance des composantes de l'UDF attachées à la liberté de vote[1248], celle-ci demeura le principe directeur du groupe centriste. Malgré l'échec relatif de ce premier intergroupe de l'opposition, les groupes centriste et RPR renouvelèrent l'expérience au cours de la onzième législature (1997-2002) : dès le 14 octobre 1998, il fut décidé que l'intergroupe se réunirait chaque mois afin de coordonner l'activité de l'opposition et que chaque semaine les délégations des deux groupes se rencontreraient afin de définir les positions communes[1249].

[1248] Notamment *Force Unie* animée par F. LEOTARD et Ch. MILLON. *Le Monde*, 4 juillet 1990.

[1249] *Le Monde*, 16 octobre 1998. L'intergroupe de l'Alliance comprend les groupes RPR, UDF et DL&I, il se fissure rapidement sur la question de l'élection de son président, concurrent possible des présidents de chaque groupe. Sensée symboliser l'union de l'opposition, l'Alliance permit surtout d'en décupler les divisions.

Lorsque la division semble l'emporter sur la cohésion, les responsables peuvent décider de fédérer les parlementaires autour d'une motion de censure, elle devient un moyen de ressouder l'opposition autour de son projet et de manifester, aux yeux de tous, son unité. La mise en cause de l'existence du Gouvernement facilitera l'acceptation de la discipline de vote. En réponse à la quasi inconditionnalité qui s'impose aux parlementaires de la majorité, l'opposition se doit d'être unie et la discipline de vote devient impérative. L'intensité de celle-ci semble être, une fois encore, fonction de l'enjeu du vote, lorsque la responsabilité du Gouvernement est en cause, l'opposition doit faire bloc et l'unité est la règle.

Les responsables de l'opposition disposent, en principe de l'initiative de la procédure, son utilisation tactique leur permet de démontrer la cohésion de l'opposition au moment où la tentation de la division s'avère plus forte. Ainsi, le 19 avril 1985, l'opposition dépose sa huitième motion de censure, que le Gouvernement a, par la voix de son Premier Ministre, qualifié de motion *« anti fissure »*[1250].

Les responsables des groupes ne disposent, cependant, pas du monopole de l'initiative de la motion de censure puisque les signatures d'un dixième des députés suffisent. Une telle appropriation par les députés d'une décision qui relève, habituellement, des instances dirigeantes, traduit un malaise de l'opposition, les députés critiquant, à travers cette initiative, le *leadership* qui s'exerce sur eux. Tel fut le cas le 10 mai 1989, des députés de l'opposition ayant, sans en avertir leurs présidents de groupes, déposé une motion de censure contre la politique européenne du Gouvernement. Faute de concertation, la motion de censure n'a recueilli que cent quatre-vingt-douze voix favorables alors que l'opposition totalise deux cent soixante-trois députés[1251] et atteste sa désunion. Les présidents des groupes RPR et UDF, placés devant le fait accompli avaient choisi de s'abstenir, ils compensèrent cette erreur tactique en déposant dès le 3 juin 1989 une nouvelle motion de censure[1252], que tous les députés de l'opposition furent sommés d'adopter. L'opposition manifestait ainsi sa cohésion, les cent trente-deux députés RPR, les quatre-vingt-dix élus UDF et trente-neuf des quarante-et-un membres de l'UDC ayant voté cette motion de censure.

Qu'ils appartiennent à l'opposition ou à la majorité, les députés sont contraints à une discipline de vote exemplaire lorsque les responsables ont décidé de renforcer la cohésion en mettant en œuvre les procédures de l'article 49 la Constitution. De même, la discipline de

[1250] L. FABIUS cité par P. AVRIL et J. GICQUEL, Chronique Constitutionnelle Française, *Pouvoirs*, n° 34, p. 189.

[1251] Quatre-vingt-quatre députés RPR sur cent trente-deux, soixante-quatorze élus UDF sur quatre-vingt-dix et trente-quatre députés UDC sur quarante-et-un ont voté la motion de censure.

[1252] Dirigée contre la suppression de la *loi PASQUA* par la *loi relative à l'entrée et au séjour des étrangers*.

vote d'opposition s'applique aux parlementaires, quelle que soit leur appartenance politique, comme le démontre l'existence de sanctions prononcées à l'encontre de députés de droite appartenant à l'opposition ayant rompu l'apparente cohésion du groupe et de l'ensemble de la majorité. L'exemple le plus probant demeure celui de l'exclusion des députés G. VIGNOBLE et J. J. JEGOU qui ont, en juillet 1991, rompu l'unité à l'occasion du vote de la réforme hospitalière, alors que le groupe UDC avait, peu auparavant, pris la décision d'abandonner la liberté de vote, caractéristique des groupes centristes, et de se soumettre, afin d'assurer la cohésion de l'ensemble de l'opposition, à la discipline de vote. Celle-ci était d'ailleurs, à l'époque, favorisée par la *« tradition parlementaire »*[1253] consistant à permettre aux présents de voter pour les absents lors des scrutins publics et à présumer de leur volonté de soutenir la position du groupe, y compris lorsqu'ils avaient clairement manifesté la volonté inverse. Les responsables de l'opposition s'assurèrent ainsi à plusieurs reprises du respect de la discipline de vote. Ainsi, le 25 avril 1990, lors du vote de la réforme du Conseil Constitutionnel, les responsables des groupes RPR[1254] et UDF[1255] ont manifestement ignoré la volonté de certains absents et ne leur ont pas permis de soutenir le texte ; ils ont ensuite rejeté la responsabilité de la *« falsification »*[1256] sur les absents : *« tous les votes ont été conformes à la tradition parlementaire. Ceux qui le contestent auraient dû s'imposer d'être là afin de voter personnellement »*[1257]. Face à une majorité relative, cette attitude de l'opposition lui a parfois permis de rejeter les textes gouvernementaux, tel fut le cas le 4 octobre 1990 lors de l'examen du projet de *loi relative à l'intéressement et à la participation des salariés aux résultats de leur entreprise*, rejeté par deux cent quatre-vingt-neuf voix contre deux cent quatre-vingt-quatre, alors que neuf députés de l'opposition ont affirmé que le vote émis était contraire à leur conviction[1258]. Une telle victoire assurée par une unité illusoire est par nature éphémère, le Premier Ministre la qualifiant d'ailleurs *« d'incident de séance »*[1259] facilement surmontable en deuxième lecture. La discipline de vote apparaît, en l'espèce, comme une pratique rigide puisqu'elle s'applique à tous, d'autant plus facilement que la pratique du vote pour autrui permet de présumer le soutien des absents à la consigne dégagée par le groupe. Elle révèle également la pusillanimité des responsables, qui faute d'avoir convaincu les élus

[1253] Ch. MILLON, *Le Monde*, 28 avril 1990.
[1254] P. MAZEAUD et J. TOUBON.
[1255] Ch. MILLON et F. DELATTRE.
[1256] M. NOIR, député maire de Lyon, animateur de *Force Unie*, faisant partie des douze députés dont la volonté n'a pas été respectée par leur groupe.
[1257] Ch. MILLON, *Le Monde*, 28 avril 1990.
[1258] Bien que seuls trois d'entre eux aient émis une rectification de vote, *Le Monde*, 7 octobre 1990.
[1259] M. ROCARD, cité par *Le Monde*, 7 octobre 1990.

du bien fondé de leur position travestissent leur vote alors que ceux-ci faisaient confiance aux *boitiers* du groupe à qui ils avaient *« laissé des consignes très claires »*[1260]. La discipline de vote s'éloigne de la vision positive qu'ont tenté de lui offrir les parlementaires, elle n'est plus le résultat d'un débat libre et éclairé, elle devient une contrainte qui frappe parfois bassement les députés.

La cohésion des groupes de droite lorsqu'ils sont dans une situation d'opposition n'est pas l'unique conséquence de la violation du vote personnel, comme le démontrent les statistiques établies au cours de la onzième législature, alors que le vote pour autrui ne s'applique plus que dans les limites fixées par la Constitution. Certes, au cours des cinquante-neuf scrutins publics portant sur l'ensemble d'un texte qui se sont déroulés, le groupe RPR s'est divisé à dix-neuf reprises, soit lors de près d'un tiers des scrutins. La cohésion des députés RPR est moindre que celle de leurs collègues socialistes, qui, en situation d'opposition, ne se divisent, en moyenne, que dans 17 % des scrutins, soit près de deux fois moins de cas de divisions. Toutefois, les dissensions dénombrées demeurent faibles[1261]. En moyenne moins de six députés se disjoignent lors du vote, soit une proportion de 4 % de l'effectif total du groupe, et ne dépassent qu'une seule fois le seuil de 10 % du groupe, le 22 janvier 2002, lors du scrutin public portant sur la proposition de *loi relative à la reconnaissance du 19 mars comme journée nationale du souvenir et de recueillement à la mémoire des victimes civiles et militaires de la guerre d'Algérie et des combats du Maroc et de Tunisie* : trois députés RPR ont choisi de soutenir le texte, douze de s'abstenir et cent onze de voter contre, soit une dissension globale de quinze députés, alors que le groupe en compte à l'époque cent trente-cinq. La cohésion est ainsi remarquable, malgré l'appréciation habituelle qui continue d'estimer que la discipline de vote ne fait pas partie de la culture politique des groupes de droite.

Deuxième groupe d'opposition de la onzième législature, le groupe UDF, en application de la liberté de vote chère aux partis de tradition libérale, s'est divisé lors de trente[1262] des cinquante-neuf scrutins publics portant sur l'ensemble d'un texte. La cohésion semble ici plus faible que celle des députés gaullistes puisque la division s'exprime, environ, lors d'un scrutin sur deux. Il convient, toutefois, de distinguer deux périodes : entre le début

[1260] B. BOURG-BROC, député RPR, dont la volonté a été trahie lors du scrutin du 25 avril 1990, *Le Monde*, 28 avril 1990.

[1261] Mis à part le scrutin public portant, le 22 janvier 2002, sur la *loi bioéthique*, qui constitue un sujet dit de *conscience*, qui habituellement donne lieu à la mise en sommeil de la discipline de vote. La forte division du groupe (onze députés ont voté contre et soixante-trois se sont abstenus) ne porte pas atteinte à sa cohésion puisque la liberté de vote était, en l'occurrence, reconnue aux élus d'opposition.

[1262] Compte non tenu des rectifications de vote.

de la législature et mai 1998, les députés centristes ont fait preuve[1263], d'une quasi-unanimité puisqu'un seul cas de dissension peut être relevé[1264], encore s'agit-il d'une proposition de résolution et non d'un texte de loi. *In fine,* durant cette période et avant la scission du groupe et la création du groupe Démocratie Libérale et Indépendants[1265], les députés centristes se sont montrés très unis. C'est suite à la création d'un groupe libéral concurrent que les membres du groupe UDF ont fait preuve d'une cohésion moins importante, puisqu'ils se sont désolidarisés à vingt-sept reprises lors des quarante-huit scrutins dénombrés et que cette dissension a habituellement atteint près de 10 % du groupe. Certes, à quatre reprises, seulement un député refuse la consigne majoritaire ; toutefois à cinq reprises, la dissidence approche ou dépasse 20 %, avec une accélération des phénomènes de division au cours de la dernière année de la législature, sans doute du fait de la proximité des échéances électorales, qui presse les députés à la singularité et non plus à la cohésion[1266].

Les statistiques permettent de conclure à la cohésion relativement forte des groupes d'opposition, y compris lorsque ceux-ci appartiennent à des partis de cadres qui se situent à droite sur l'échiquier politique. Cohésion relative puisque les cas de dissidence sont fréquents. Toutefois, ceux-ci demeurent faibles et atteignent rarement 10 % de l'effectif total du groupe. Ces résultats sont obtenus grâce à une discipline de vote d'opposition qui, si elle est moins impérative que celle suivie dans la majorité, reste l'un des fondements de l'unité et conduit la majorité d'un groupe critiquant habituellement le Gouvernement à s'opposer à ses textes. Il peut toutefois arriver que l'opposition soutienne un texte proposé par l'Exécutif ou la majorité parlementaire. Le groupe RPR a ainsi majoritairement soutenu deux textes au cours de la onzième législature : le projet de *loi constitutionnelle relatif à la durée du mandat du Président de la République*[1267] et le projet de l*oi constitutionnelle relatif au Conseil Supérieur*

[1263] Lors des onze scrutins publics qui se sont déroulés sur cette période.

[1264] Scrutin du 22 avril 1998 relatif à la proposition de résolution de M. BARRAU, sur les recommandations de la Commission européenne relatives au passage à la monnaie unique. Quatre-vingt-dix membres du groupe soutinrent le texte, un seul s'y opposa et six choisirent de s'abstenir.

Dans les deux autres cas de divisions recensés, le député dissident a émis une rectification de vote.

[1265] Le 25 mai 1998.

[1266] Concernant le groupe Démocratie Libérale et Indépendants, il s'est divisé lors de quinze des vingt-cinq scrutins publics portant sur l'ensemble d'un texte auxquels il a participé au cours de la onzième législature. Toutefois, malgré leur fréquence, les dissensions sont numériquement faibles, même s'il est parfois difficile de cerner la directive de vote posée par le groupe. Ainsi, le 22 mai 2001, lors du vote du projet de *loi relatif à la Corse*, le groupe s'est divisé entre le soutien (onze députés sur les quarante-trois que totalise le groupe), l'opposition au texte (dix-huit députés) et l'abstention (quatorze députés). Il faut se référer au vote émis le 4 décembre 2001, lors de la lecture définitive du projet, pour pouvoir confirmer que l'opposition au texte était bien la consigne de vote, les quarante-trois députés du groupe ayant unanimement voté contre le texte.

En moyenne, la dissidence ne représente que 4,73 % du groupe, ce qui demeure assez faible.

[1267] Scrutin du 20 juin 2000.

de la Magistrature[1268]. Ces soutiens s'expliquent par la nature constitutionnelle des textes et la situation particulière de la onzième législature, législature de cohabitation, le Président de la République, qui est juridiquement à l'initiative de ces projets, ayant intérêt à l'adoption de ces textes.

Cette position n'est pas exceptionnelle dans la mesure où le groupe socialiste a, au cours de la douzième législature également soutenu des textes du Gouvernement ou de sa majorité. Dans deux cas, il s'agit d'une proposition de loi consensuelle, dont l'une, relative aux droits des malades et à la fin de vie, est adoptée unanimement par les députés[1269]. On dénombre également un projet de loi, également consensuel, puisqu'il vise à lutter contre le dopage et à protéger la santé des sportifs, soutenu par soixante-dix-sept députés socialistes[1270]. Enfin, le groupe socialiste a apporté son soutien au projet de *loi constitutionnelle modifiant le titre XV de la Constitution*[1271].

Il convient de remarquer que c'est lorsqu'il soutient les textes de la majorité que le premier groupe d'opposition connaît ses plus fortes dissensions, soit que les élus présents choisissent de s'opposer à la consigne majoritaire[1272], soit qu'ils préfèrent ne pas prendre part au scrutin[1273].

Il semble donc qu'en situation d'opposition le groupe socialiste soit moins *inconditionnel* que le groupe gaulliste, puisqu'il a soutenu quatre textes de la majorité au cours de la douzième législature, sans que ce soutien soit commandé par la volonté de satisfaire le chef de l'Etat, cette douzième législature n'étant pas une législature de cohabitation.

Il semble que cette dissipation des clivages politiques se soit accrue grâce à l'examen des propositions de lois de l'opposition et des groupes minoritaires, certains textes étant adoptés conjointement par la majorité et l'opposition. Si la discipline de vote suivie dans ce cadre s'éloigne de l'inconditionnalité, l'unité de vote demeure la règle.

[1268] Scrutin du 16 juin 1998.

[1269] Scrutin du 3 novembre 2004. La seconde proposition de loi visait à réprimer la négation du génocide arménien, neutron législatif soutenu, le 12 octobre 2006, par quarante députés socialistes.

[1270] Scrutin du 6 avril 2005.

[1271] Scrutin du 1er février 2005.

[1272] Comme ce fut le cas le 1er février 2005, puisque quatre-vingt-dix députés soutinrent le texte alors que cinquante-six s'abstinrent.

[1273] Ainsi, le 6 avril 2005, seuls soixante-dix-sept députés, sur les cent cinquante que compte le groupe socialiste, participent au vote.

2) La solidarité dans la proposition législative, la discipline de vote en héritage

Lorsque le droit de voir examiner ses propositions de loi a été reconnu à l'opposition, celle-ci était déjà structurée. La première mention constitutionnelle date de 1995, elle permet aux parlementaires d'examiner, au cours d'une séance par mois leurs propositions de loi, puis *« les niches sont devenus cabanes »*[1274] et, depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, les groupes d'opposition ont la garantie de voir leurs propositions de lois examinées par les assemblées[1275] ; à cette date, la discipline de vote n'est plus simplement une discipline de groupe, elle est une discipline majoritaire, l'opposition, grâce à elle, remplit le rôle de combat que les électeurs lui ont confié, la majorité celui du soutien, souvent inconditionnel au Gouvernement. Toutefois, l'utilisation de ce droit nouveau semble devoir modifier la perception du Parlement, celui-ci n'est plus figé dans une logique de discipline de vote, il s'émancipe, certes, partiellement, de l'inconditionnalité pour entrer dans une logique de solidarité (b) et de discussion (a).

a) Une discipline de vote dénuée de sectarisme, renouvellement de la perception des rapports parlementaires

La discipline permet aux groupes d'opposition d'affirmer leur unité, il ne s'agit plus uniquement de critiquer la politique gouvernementale, mais d'apparaître comme une source de propositions alternatives qui pourra légitimement, aux prochaines échéances électorales, solliciter la confiance des Français et prétendre gérer le pouvoir.

Certaines propositions de loi présentées depuis mars 2009 allient la critique à la force de proposition et leur offrent un retentissement plus important que les habituelles questions au Gouvernement[1276]. Ainsi, le 25 mai 2010, les députés ont examiné une proposition de loi de J. M. AYRAULT[1277], président du groupe SRC, visant à abroger le bouclier fiscal, alors que

[1274] G. CARCASSONNE, commentaire sous l'article 48, *La Constitution*, *op. cit.*, p. 243.

[1275] Article 48 alinéa 5 de la Constitution.

[1276] C'est, notamment, le cas lorsque les propositions soutenues par l'opposition sont des contre projets réécrivant les textes gouvernementaux. Ainsi, alors que les chambres discutent, depuis le printemps 2009, du *projet de loi relatif à la réforme du crédit à la consommation*, le groupe SRC utilise sa *cabane* parlementaire du 22 octobre 2009 afin de mettre aux voix une proposition supprimant le crédit *revolving* et organisant l'encadrement du crédit à la consommation. Cette proposition de loi fut rejetée, contrairement au projet, devenu la loi n° 2010-737 du 1er juillet 2010.

[1277] Et d'autres députés du groupe.

l'Exécutif avait, à plusieurs reprises, réaffirmé son attachement au dispositif. De même, le 5 mai 2009, D. GOLDBERG et plusieurs députés socialistes proposent à leurs collègues de supprimer le délit de solidarité, alors que le Gouvernement tente de répondre aux polémiques suscitées par le film *Welcome* et le placement en garde à vue de particuliers fournissant une aide humanitaire aux migrants réunis dans la *jungle* de Calais. De mars 2009 à juin 2010, les propositions de loi de l'opposition et des groupes minoritaires nous ont permis de retenir vingt-trois scrutins publics portant sur l'ensemble, le groupe socialiste s'est divisé à sept reprises ; dans cinq cas, ces textes ne traduisaient pas une initiative socialiste, il est possible d'estimer qu'a *contrario*, lorsqu'un parlementaire SRC est à l'origine d'une proposition de loi, les membres de ce groupe soutiennent unanimement le texte[1278].

Les autres groupes de l'opposition ou minoritaires, adoptent un comportement similaire, soutenant les textes signés par des parlementaires issus de leurs rangs. Ainsi, conformément au parlementarisme majoritaire, les groupes d'opposition soutiennent les propositions de loi présentées par des parlementaires de l'opposition et la majorité les rejette.

Toutefois, s'agissant de cette *cabane parlementaire*, on ne retrouve pas la même automaticité. Il arrive, en effet, qu'opposition et majorité adoptent conjointement un texte qui dépasse les clivages politiques habituels. Ainsi, le 20 juin 2010, les groupes UMP, SRC et GDR ont majoritairement adopté une proposition de loi du groupe SRC *visant à étendre la modernisation du dialogue social aux propositions de loi*. Les frontières politiques sont temporairement estompées afin de permettre d'augmenter les droits du Parlement. De même, l'opposition joint parfois ses voix aux textes de la majorité ; ainsi, le 4 mai 2010, l'ensemble des groupes parlementaires a majoritairement adopté une proposition de loi d'O. JARDE[1279] *relative aux recherches cliniques non interventionnelles impliquant la personne humaine*.

Les clivages partisans peuvent parfois se dissiper, deux députés appartenant l'un à l'opposition, l'autre à la majorité signant ensemble une proposition de loi soutenue par une majorité de députés appartenant à l'ensemble des groupes. Tel fut le cas, le 16 février 2010,

---

[1278] Il convient de remarquer que les députés socialistes peuvent exceptionnellement s'opposer à une initiative provenant de leur groupe. Tel fut le cas lors du vote, le 22 novembre 2009, de la proposition de *loi visant à rendre plus justes et plus transparentes les rémunérations des dirigeants d'entreprises et des opérateurs de marché*. Seuls deux députés socialistes étaient présents et ils se sont opposés au texte alors que les députés UMP la votèrent majoritairement. Les modifications apportées par la majorité à la proposition de loi justifient l'inversion temporaire des rôles, la majorité soutenant un texte initié par l'opposition.

Parallèlement, le groupe GDR a toujours, ou presque, majoritairement ou unanimement soutenu les initiatives socialistes. Une exception concerne le scrutin du 24 novembre 2009 portant sur *le droit de finir sa vie dans la dignité* ; face à ce sujet de conscience, le groupe s'est divisé, si douze de ses membres ont soutenu la proposition de loi socialiste, onze ont choisi de s'opposer au texte.

[1279] Député Nouveau Centre.

lors du scrutin portant sur la proposition de loi initiée par F. BAROIN[1280] et J. LANG[1281] et visant à modifier la procédure de huis clos devant la cour d'assises des mineurs, adoptée par les députés malgré une faible mobilisation[1282].

Ainsi, la discipline de vote suivie par l'opposition dans sa fonction de proposition législative présente une intensité comparable à celle suivie habituellement ; elle s'avère, toutefois, particulière dans la mesure où elle peut permettre aux groupes de sortir du schéma classique de l'inconditionnalité. Elle se manifeste alors dans le cadre d'une discussion dépassionnée qui conduit la majorité à adopter des textes de l'opposition et l'opposition à soutenir, ou à tout le moins, à ne pas combattre, des initiatives prises par leurs collègues de la majorité ou des parlementaires qui lui sont associés. La discipline de vote présente une intensité identique, mais son objectif est différent, il ne s'agit plus de s'adresser aux électeurs, mais de travailler à renforcer le Parlement qui n'est plus figé dans une logique disciplinaire, celle-ci étant atténuée par la discussion[1283].

Dans leur globalité, les scrutins étudiés démontrent l'unité de l'opposition dans ses attaques contre le Gouvernement et la cohésion de la majorité qui, massivement, rejette ces initiatives. L'étude de ces scrutins publics permet également d'affirmer, outre la cohésion des groupes d'opposition, l'existence d'une certaine solidarité entre eux.

b) La solidarité des groupes d'opposition

Nous avons déjà pu remarquer que les groupes parlementaires situés à droite de l'échiquier politique, cherchent, en situation d'opposition à garantir la cohésion à l'intérieur de leur groupe, mais également entre eux. Cette nécessité fait naître une certaine solidarité entre les groupes d'opposition, solidarité que l'on retrouve lors de l'examen par l'Assemblée des propositions de lois issue de ces groupes. Il semble en effet admis que les groupes d'opposition doivent se soutenir et qu'en cas de désaccord avec une proposition de loi émanant de l'un d'eux, aucun ne rejette majoritairement le texte, soit qu'il choisisse de ne pas participer au vote, soit qu'il s'abstienne. De cette manière, même lorsqu'il exprime un soutien

[1280] A l'époque, député UMP.

[1281] Député SRC.

[1282] Seuls dix-huit députés SRC étaient présents, sept soutinrent la proposition de loi et onze s'y opposèrent. La majorité du groupe GDR décida également de ne pas participer au scrutin, seuls deux députés affichèrent leur opposition au texte. La mobilisation des députés UMP fut également faible, puisque seuls quatre-vingt-huit députés participèrent au scrutin, dont quatre-vingt-sept afin de soutenir la proposition.

[1283] Il semble inopportun de généraliser ce constat, celui-ci ne portant, *in fine*, que sur vingt-trois scrutins publics, portant sur l'ensemble d'une proposition de loi de l'opposition ou d'un groupe minoritaire, dont la plupart concernent des sujets consensuels.

modéré, chaque groupe de l'opposition supporte l'initiative d'un groupe qui, comme lui, s'oppose au Gouvernement. Ainsi, le 2 juin 2009, lors du scrutin public portant sur la proposition de loi initiée par F. de RUGY et les élus Verts du groupe GDR et *relative à la transformation écologique de l'économie*, cent quarante-huit députés socialistes choisirent de s'abstenir, de même que vingt députés membres du groupe GDR. Le texte semble ne pas avoir convaincu les groupes d'opposition, cependant aucun n'a choisi de manifester majoritairement son opposition.

La discipline de vote suivie dans l'opposition, si elle semble moins radicale, s'inscrit, tout comme celle de la majorité, dans le cadre du régime, elle permet à chaque composante de remplir pleinement et lisiblement le rôle que lui ont assigné les électeurs. Cette discipline de vote, parce qu'elle ne peut permettre l'adoption d'un texte qui n'est pas approuvé pas le Gouvernement, est essentiellement dirigée vers l'extérieur de l'hémicycle, la cohésion de l'opposition lui permettant d'apparaître comme une alternative possible au programme développé par le Gouvernement. La discipline de vote suivie par la majorité est également destinée aux électeurs, elle permet de véhiculer un message de cohésion et d'unité, c'est l'une des raisons pour laquelle elle est ressentie comme une obligation par les parlementaires qui, grâce à elle, réalisent le programme sur la base duquel ils ont été élus. Toutefois, à la différence de l'opposition, la discipline de vote n'est pas uniquement dirigée vers l'extérieur des assemblées, elle est avant tout dirigée vers le Gouvernement qui bénéficie ainsi d'un soutien durable, voire inconditionnel.

S'il existe une discipline de vote majoritaire et une discipline de vote d'opposition, celles-ci se superposent et aujourd'hui se confondent avec la discipline de groupe. Il existe ainsi deux types de discipline de vote, non exclusive l'une de l'autre, la *discipline de groupe* ne concerne que les rapports entre le parlementaire et son groupe, ce dernier indiquant une consigne de vote que ses membres suivent, elle n'implique pas une automaticité de soutien ou de combat du texte en fonction de son origine ou de la situation politique de l'élu.

Cette discipline de vote qui existait déjà, dans une certaine mesure, sous les régimes précédents, ne garantit pas la stabilité du régime, à l'inverse de la *discipline de vote majoritaire* ; dans ce cadre, l'origine du texte et l'appartenance de l'élu à *la* majorité ou à *l'*opposition conditionne le vote.

Depuis 1962, la discipline de vote suivie par les parlementaires est avant tout une discipline majoritaire, elle redevient à certaines occasions, notamment face à des textes consensuels ou

dans le cas des majorités d'idées, une discipline de groupe ; dans ces circonstances, le Parlement privilégiant la discussion, sort de la logique d'inconditionnalité dans laquelle le fait majoritaire l'a enfermé. L'intensité de la discipline de vote semble alors dépendre davantage du texte, l'appartenance politique de l'élu n'ayant qu'une incidence secondaire ; qu'il appartienne à la majorité ou à l'opposition, l'élu est appelé à une discipline de vote exemplaire lorsque l'existence du Gouvernement est en cause.

Si l'intensité n'est pas fonction de la situation politique de l'élu, elle peut résulter du *temps politique*, certains observateurs estimant que l'intensité de la discipline de vote décroit au cours de la législature.

§2 : La discipline de vote, un phénomène cyclique

La discipline de vote est une donnée constante, depuis 1958 elle assure au Gouvernement le soutien du groupe majoritaire et le prémunit d'une opposition à géométrie variable capable, grâce à des voix volatiles, de le renverser. Cette permanence est la conséquence de la satisfaction que la discipline apporte à l'ensemble des acteurs politiques : les citoyens, qui voient en chaque vote la concrétisation d'un contrat passé avec les élus lors de la remise du mandat, le Gouvernement qui, sauf accident, détient, grâce à elle, la certitude de voir ses textes adoptés sans modification substantielle et de ne pas être renversé, enfin les parlementaires qui, en concrétisant les promesses électorales espèrent s'attacher durablement la confiance des électeurs.

Parce que les parlementaires de la majorité ont pris l'habitude de se soumettre, bon gré mal gré, à la discipline de vote, les ministres et leurs collaborateurs tendent à les considérer comme des *godillots*, acquis par avance aux thèses gouvernementales et à leur traduction législative. Toutefois, cette image relève du mythe, les nombreuses frondes de la majorité décrivant un rapport de force inverse, les ministres craignant de voir l'intégrité de leurs textes remise en cause. La réalité des rapports entre le pouvoir exécutif et sa majorité se situe entre ces deux extrêmes : convaincu qu'il faut profiter de l'élan de la victoire, le Gouvernement veut aller vite et contraint les parlementaires à réaliser les promesses que les électeurs ont encore en tête. Rapidement, l'euphorie s'estompe et la majorité refuse cette marche forcée. La multiplication des frondes parlementaires relatées par la presse semble établir l'existence d'un cycle commun à toute législature voyant l'intensité de la discipline de vote décroitre au fur et

à mesure que la législature se déroule et que s'use l'autorité du Gouvernement (A). Toutefois, s'il est probant que la grogne des parlementaires grandit au cours de la législature, ceux-ci ne répercutent pas leur humeur sur leurs votes et soutiennent toujours majoritairement la politique gouvernementale. La fracture temporelle permettant de mesurer les fluctuations de l'intensité de la discipline de vote ne se situe pas à l'échelle d'une législature, mais au niveau du régime dans son ensemble (B).

A) La législature, cadre temporel de l'évolution de l'intensité de la discipline de vote

Différents observateurs tendent à consacrer l'existence d'un état de grâce, succédant à l'élection et correspondant à la période durant laquelle le pouvoir exécutif peut profiter de l'élan de la victoire afin de faire adopter ses réformes sans être ralenti par des résistances multiples.

Transposée au Parlement, cette thèse permet d'établir l'existence d'une période durant laquelle la discipline de vote, parce qu'elle traduit l'obligation morale à laquelle les élus s'estiment tenus, assure au Gouvernement un soutien unanime, avant que la critique et la grogne ne supplantent l'attitude conciliante des parlementaires. Une observation superficielle permet d'adhérer à cette thèse (1) ; elle cède, cependant, devant un examen plus approfondi, les parlementaires de la majorité exprimant toujours, à travers leurs votes, leur soutien au Gouvernement, ce qui ne nous permet pas de conclure à un amoindrissement de l'impératif de discipline (2).

1) Le cycle de législature

Si la discipline de vote suivie par les parlementaires de la majorité apparaît comme un phénomène cyclothymique, c'est avant tout du fait de la succession d'apparentes phases d'inconditionnalité (a) et de rébellion (b).

a) L'état de grâce, la discipline de vote consentie

M. et R. FRIEDMAN[1284], ont établi l'existence d'une période durant laquelle tout Gouvernement, en se fondant sur l'onction populaire, réussit à faire adopter sans difficulté ses mesures, les oppositions n'ayant pas eu le temps de se reconstituer : *« un nouveau Gouvernement bénéficie d'une période de six à neuf mois au cours de laquelle il peut opérer des changements fondamentaux. S'il n'en profite pas pour agir avec détermination, une telle occasion ne se représentera plus »*[1285]. Les forces de résistance au changement, surprises par le résultat de l'élection, sont abasourdies par l'échec ; à l'inverse, les vainqueurs sont galvanisés par la victoire et adoptent d'autant plus facilement les textes de l'exécutif que la discipline de vote correspond, dans leur esprit, à une obligation morale leur permettant de remplir le contrat tacite conclu avec les électeurs-citoyens. Ainsi, en 2003, afin de permettre l'adoption rapide de la réforme des retraites, les parlementaires UMP ont accepté les limites fixées par le Premier Ministre à leur liberté d'amendement et de modification, un équilibre ayant été trouvé avec les syndicats et ne pouvant être bouleversé. Les parlementaires acceptent cette situation, ainsi J. DE ROHAN, président du groupe UMP du Sénat, affirme que *« le Gouvernement est à l'unisson avec la majorité et réciproquement »*[1286], *« notre but est de ne voter les amendements que si le Gouvernement est d'accord »*[1287]. Son homologue de l'Assemblée Nationale limite la participation des parlementaires à l'amélioration des textes, le principe de la réforme étant accepté par les élus : *« sans toucher évidemment à l'architecture de la réforme, nous allons proposer des améliorations »*[1288]. Le groupe majoritaire partage la volonté du Gouvernement de réformer avec célérité, aussi, en juin 2003, demande-t-il au Premier Ministre de passer outre l'obstruction en utilisant la procédure de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution. Convaincu que le débat doit se poursuivre afin d'éviter tout ressentiment, J. P. RAFFARIN refuse d'utiliser cet expédient[1289].

[1284] M. et R. FRIEDMAN, *La tyrannie du statu quo*, Paris, éd. Lattès, 1984. Cités par F. O. GIESBERG, *La tragédie du Président, Scènes de la vie politique, 1986-2006*, Paris, Noyelles, 2006, p. 319.

[1285] *Ibid*.

[1286] J. DE ROHAN, *Le Monde*, 7 mai 2003.

[1287] *Le Monde*, 25 juin 2003.

[1288] J. BARROT, *Le Monde*, 11 juin 2003. L'utilisation de l'adverbe *évidemment* permet de généraliser l'attitude des parlementaires majoritaires, par principe acquis à la réforme.

[1289] Cette apparente symbiose ne masque pas certains désaccords, ainsi, en juin 2003, les députés UMP déposent, apparemment sans en avoir averti le Gouvernement, un amendement attribuant aux entreprises une part du financement des retraites (*Le Monde*, 20 juin 2003). Puis, de manière anonyme, *« manifestent leur exaspération »* face à l'attitude du Gouvernement qui les *« contraint au silence dans l'hémicycle depuis deux semaines afin de ne pas prolonger la discussion »* (*Le Monde*, 25 juin 2003).

Une fois l'état de grâce révolu, les critiques rétrospectives se font plus nombreuses et de moins en moins anonymes. Ainsi, H. DE CHARRETTE et P. MEHAIGNERIE estiment en avril 2004 que l'échec de la majorité

Au Parlement, cet état de grâce se traduit par l'adoption des textes gouvernementaux par l'ensemble du groupe parlementaire. Ainsi, s'agissant de la première session de la onzième législature (1997-2002), treize des quatorze textes dont le vote s'est déroulé au scrutin public ont été unanimement adoptés par le groupe socialiste. Cette unanimité caractérise également le groupe majoritaire de la douzième législature (2002-2007), qui adopte unanimement douze des dix-sept textes soumis à un scrutin public lors de la première session[1290]. Enfin, les sept scrutins publics comptabilisés durant la première session de la treizième législature[1291] ont tous entraîné une adoption unanime du texte par les députés UMP.

Des tels épisodes d'harmonie entre le Gouvernement et sa majorité se répètent inlassablement durant les premiers mois de chaque législature[1292], seule la durée de l'état de grâce est fluctuante. Elle dépend de différents facteurs : la rapidité avec laquelle les élections intermédiaires se déroulent, autant que leur résultat, peuvent remettre en cause l'inconditionnalité des élus. Ainsi, s'agissant de la douzième législature (2002-2007) l'échec subi par l'UMP lors des élections régionales de 2004 a définitivement fait entrer la majorité parlementaire dans la contestation. Il semble que tout échec électoral contribue à freiner la propension des parlementaires à suivre leur chef. Ainsi le pouvoir de N. SARKOZY (2007-2012) fut-il largement contesté par les parlementaires de l'UMP au lendemain de l'échec subi par le parti majoritaire lors des élections régionales de 2010[1293].

---

aux élections régionales est imputable au Gouvernement qui n'a pas su écouter sa majorité : *« nous voulons être plus écoutés, car tous si nous l'avions été davantage, nous n'aurions pas connu la déroute du 28 mars »* (*Le Monde*, 8 avril 2004). De même, le 27 avril 2004, lors de la réunion du groupe UMP, H. NOVELLI met en garde le Premier Ministre : *« nous n'avons pas été avare de loyauté depuis deux ans. Au Gouvernement de donner des signes que de nouvelles méthodes s'instaurent »* (*Le Monde*, 29 avril 2004). L'utilisation du substantif *loyauté* fait écho aux revendications adressées par les parlementaires gaullistes qui, lors des premières législatures, croyaient pouvoir troquer leur soutien contre une participation plus grande à l'œuvre législative.

[1290] Certes, dans cinq de ces douze scrutins, des parlementaires du groupe majoritaire ont manifesté leur opposition, toutefois, dans quatre de ces cinq divisions, seul un parlementaire a choisi de s'opposer au texte en s'abstenant. De plus, le cinquième cas de division concerne un sujet politiquement sensible, qui peut autoriser l'application de la liberté de vote. La dissidence est donc faible, ce qui conforte la thèse de *l'état de grâce*.

[1291] Y compris durant la session extraordinaire de juillet 2007.

[1292] Ainsi, tous les textes mis à l'ordre du jour de la session extraordinaire de juillet 2007 ont été adoptés par les deux chambres, soit quatre textes en trente jours ; une telle célérité implique l'accord de la majorité et du Gouvernement. Ainsi, s'agissant de la loi-cadre relative au service minimum dans les transports publics, P. OLLIER, président de la commission des Affaires Economiques estime que le texte est *« un excellent instrument permettant un service public de qualité »* et invite la majorité à ne *« pas le modifier mais à le voter en l'état »* (*Les Echos*, 3 août 2007). Certes, certains députés de la majorité auraient souhaité que le texte organise des réquisitions, d'autres que les mesures soient étendues à l'ensemble des transports publics. Toutefois, la majorité a accepté la consigne gouvernementale : *« éviter toute surenchère »* (*Les Echos*, 30 juillet 2007).

[1293] Certes, la majorité a déjà, en 2008, essuyé un échec lors des élections municipales, celui-ci a toutefois été rapidement balayé par la victoire du parti lors des élections européennes de 2009 ; cette première secousse électorale n'avait pas entraîné de contestation généralisée de la politique menée par le pouvoir exécutif et concrétisée par le Parlement.

Second facteur qui peut écourter l'état de grâce : la rapidité avec laquelle les oppositions se reconstituent : opposition parlementaire, mais également sociétale, les manifestations de rue pouvant entraîner la remise en cause des projets présentés. Tel fut le cas dès novembre 1986, les manifestations étudiantes rejetant le projet de *loi DEVAQUET*, marquant la fin de l'état de grâce du Gouvernement CHIRAC, nommé le 20 mars de la même année, obligé de reculer devant la pression populaire.

Enfin, dernier facteur pouvant influer sur la durée de l'état de grâce, la qualité des relations liées par le Premier Ministre avec sa majorité. La résistance à l'inconditionnalité provient cette fois de la majorité elle-même, notamment, parce qu'elle estime que le Premier Ministre la malmène. Tel fut le cas, sous la dixième législature (1993-1997), d'A. JUPPE, qui ne bénéficia que d'une courte période d'état de grâce ; dès le mois de juillet 1995, soit deux mois seulement après l'élection présidentielle, *« il ne se passe pas une semaine sans que le Gouvernement soit questionné, égratigné, bousculé par l'une ou l'autre des commissions de l'Assemblée Nationale. Plus agaçant encore pour M. JUPPE, les premiers projets de loi ont certes été adoptés, mais par une majorité nerveuse, souvent grincheuse, parfois déboussolée, voire tentée de préférer à la discipline de vote les convergences d'idées, pour ne pas dire d'humeurs »*[1294].

Quelle qu'en soit la cause, la fin de l'état de grâce se manifeste habituellement par ce que les observateurs de la vie politique dénomment des *frondes*, parlementaires.

b) Les *frondes* parlementaires

A chaque période d'euphorie succède une période de doute, ces périodes peuvent, si la révolte n'a pas fait vaciller l'assise populaire du Gouvernement, s'enchaîner au cours d'une même législature. La presse a pris l'habitude de qualifier les périodes de remise en cause des choix du pouvoir exécutif de *frondes*, en référence à l'épisode qui marqua la régence d'Anne d'Autriche, qui dut affronter les membres du Parlement coalisés contre le pouvoir royal. Si les *frondes* des vingtième et vingt-et-unième siècles ne constituent pas une remise en cause du leadership du chef de l'Etat, elles attestent un vent de révolte, plus ou moins puissant, qui peut pousser le Gouvernement à modifier ses choix.

[1294] *Le Monde*, 19 juillet 1995. Il est vrai que ces parlementaires ont déjà épuisé leur inconditionnalité avec un autre Gouvernement, ce qui peut expliquer leur rapide insatisfaction.

S'agissant de la douzième législature (2002-2007), la rupture temporelle est constituée par la défaite subie par la majorité lors des élections régionales de mars 2004 ; elle est définitive, les parlementaires rejetant ensuite toute inconditionnalité. Les articles relatant ces révoltes sont éloquents : le 9 avril 2004, *Le Monde* constate qu'« *en imposant le vote du projet de décentralisation, M. Raffarin sème la colère au sein du groupe UMP* ». Le 27 avril 2004, l'*AFP* titre : « *J. P. RAFFARIN fait face à une nouvelle fronde des députés de la majorité* » et le 2 mai, *Sud-Ouest* évoque, toujours à propos de l'instauration d'un jour de solidarité, « *La fronde des députés UMP* ». Le 18 septembre 2004, *Le Monde* affirme que « *les élus de l'UMP [sont] prêts à croiser le fer avec le Gouvernement* », puis, le 23 septembre 2004, à « *lancer l'offensive* » contre lui.

Des *frondes* successives vont ensuite s'abattre sur D. DE VILLEPIN, successeur de J. P. RAFFARIN. Le 8 juillet 2005, *Le Monde* constate l'existence d'« *une fronde des députés UMP déterminés à réformer l'ISF* »[1295], le 22 décembre 2005, l'AFP énumère les contestations des députés depuis la rentrée parlementaire du 2 octobre 2005[1296]. Les *frondes* reprennent immédiatement après la trêve des confiseurs, puisque le 16 janvier 2006, *La Croix* affirme que « *L'Assemblée Nationale reprend ses travaux dans un climat de fronde* ». Les textes se succèdent, chacun soulevant les critiques, les parlementaires de la majorité n'hésitant plus à faire savoir au Gouvernement qu'ils pourraient ne pas voter le texte.

Concernant la treizième législature (2007-2012), la fracture temporaire semble dater de l'échec subi par le parti de Gouvernement lors des élections régionales de mars 2010[1297], bien que la presse ait précédemment mentionné des *frondes*. Ainsi, dès le 15 novembre 2007, *Le Monde* affirme que le président du groupe UMP de l'Assemblée Nationale[1298] « *s'active sur tous les fronts pour désamorcer la fronde des députés de la majorité contre la ''méthode DATI'', qui a présidé à la refonte la carte judiciaire* »[1299] ; le vent de révolte ne se généralise à l'ensemble de la politique présidentielle qu'après l'échec électoral de 2010 ; ainsi, J. F. KAHN affirme que « *les élus de droite sortent du giron sarkozyste* »[1300]. Outre le *bouclier fiscal*[1301], les parlementaires profitent de l'électrochoc causé par cet échec pour remettre en

[1295] Fronde qui « *échoue devant l'inquiétude du Gouvernement* », *Le Monde*, 8 juillet 2005.
[1296] « *Les cas de frondes des parlementaires UMP contre le Gouvernement* », *Dépêche AFP*, 22 décembre 2005.
[1297] *Libération* estime d'ailleurs le 30 mars 2010, soit quelques jours après le second tour de ces élections, que la droite est « *traumatisée* » et *L'Express*, le 29 mars 2010, perçoit une « *UMP à la recherche de l'unité perdue* ».
[1298] J. F. COPE.
[1299] *Le Monde*, 15 novembre 2007. Le même jour, l'AFP titrait l'une de ses dépêches : « *Le budget de la justice voté malgré la fronde d'une partie de l'UMP* ».
[1300] *Marianne*, 9 juillet 2010.
[1301] Qui permet aux contribuables de limiter la part de leurs impôts à la moitié des revenus perçus.

cause divers projets de loi contestés : ainsi le Sénat refuse de se soumettre au Gouvernement et d'accepter que le futur conseiller territorial soit élu au scrutin majoritaire à deux tours alors qu'il avait obtenu, lors de la première lecture, l'accord du Gouvernement sur un mode d'élection faisant intervenir la proportionnelle. Les députés, réputés plus sensibles aux desiderata gouvernementaux, ont également, début juillet 2010, infligé un revers au Gouvernement en refusant d'adopter l'un de ses amendements au *projet de loi relatif au dialogue social dans les très petites entreprises* permettant de créer des commissions paritaires territoriales, structures de discussion entre salariés et employeurs dans ces très petites entreprises ; *« une telle fronde eût été, il y a encore quelques mois inconcevables »*[1302].

Ces événements semblent conforter l'existence d'un cycle de législature, la discipline de vote majoritaire étant naturellement acceptée en début de mandat et devenant de plus en plus problématique, au point d'être rejetée par certains élus, voire la majorité du groupe.

L'existence d'un cycle de législature doit, cependant, être confortée par l'examen des scrutins publics.

2) La constance de la discipline de vote malgré les *frondes*

L'expression *cycle de législature* a été utilisée afin de désigner la succession, au cours d'une législature d'un état de grâce, durant lequel les parlementaires suivent le Gouvernement, qui impose sa cadence, et puis une période, plus longue, de contestation, dénommées *frondes*. Toutefois, ces manifestations d'humeur ne sont pas suivies d'effet au moment des votes, les parlementaires se soumettant, lors des votes sur l'ensemble, à la discipline de vote. Ces *frondes* ne reflètent donc pas la faiblesse de l'exécutif, incapable d'imposer ses consignes, mais la force de celui-ci, garant de l'unité de vote, même lorsque les parlementaires se seraient médiatiquement prononcés contre le texte. L'intensité de la discipline de vote est donc constante au cours d'une législature, seule la force de résistance des parlementaires se développe face à l'usure du pouvoir. S'il y a cycle de législature, c'est en ce sens qu'une même législature voit se succéder deux périodes au cours desquelles la discipline de vote est d'abord considérée comme un moyen de réaliser le mandat et de

[1302] J. F. KAHN, *Marianne*, 9 juillet 2010. Il convient de relativiser cet échec du Gouvernement, notamment parce qu'il ne porte, à l'Assemblée Nationale, que sur un amendement et que la concertation qui va s'ouvrir entre le Gouvernement et sa majorité va permettre d'aboutir à un accord et à un vote du texte dans son ensemble.

répondre aux obligations morales contractées devant les électeurs et le parti, avant d'être perçue comme une contrainte[1303].

L'étude des scrutins publics abonde dans ce sens (a), elle traduit l'évolution des rapports entre le pouvoir exécutif et sa majorité, le premier étant plus enclin, en cas de contestation, à s'assurer du soutien des élus par des concessions et non par l'imposition d'une discipline de vote rigide (b).

a) L'absence d'incidence du cycle de législature sur l'intensité de la discipline de vote

Afin de conforter ou d'infirmer la thèse du cycle de législature, il convient d'étudier l'évolution des votes au sein du groupe majoritaire au cours d'une même législature, de rechercher[1304] si les dissidences augmentent à mesure que s'écoule la législature.

- *La onzième législature (1997-2002)*

S'agissant de cette législature, débutée en juin 1997, au cours de laquelle nous avons pu dénombrer cinquante-neuf scrutins publics portant sur l'ensemble d'un texte, il est possible d'estimer que le groupe socialiste a unanimement suivi la discipline de vote jusqu'au scrutin public du 2 mars 1999 concernant le *projet de loi relatif à la modernisation et au développement du service public de l'électricité*, au cours duquel deux députés manifestent leur opposition en s'abstenant. S'il existe un état de grâce de la discipline de vote, il s'arrête ce 2 mars 1999, puisque les dissidences se succèdent plus rapidement par la suite. Le 4 avril 2000, deux députés s'opposent au Gouvernement en s'abstenant lors du scrutin public portant sur le *projet de loi relatif à la chasse*, dissension qui s'accroît lors de la lecture définitive du projet de loi, le 28 juin 2000, puisque douze parlementaires s'opposent à la consigne gouvernementale[1305]. Le Gouvernement, sera encore confronté à une contestation

[1303] Selon R. HAZAN, l'unité de vote est, en début de législature, l'expression de la cohésion politique de la majorité, elle est ensuite la manifestation d'une contrainte, la discipline de vote assurant l'unité de vote. R. HAZAN, Does cohesion equal discipline ? towards a conceptual delineation, *in* HAZAN R. Y. (dir.),*Cohesion and discipline in legislatures, political party, party leadership, and parliamentary Committee and governance, Library of legislative studies*, *op. cit.*, p. 4.

[1304] En excluant les textes dits *sensibles*, tels les textes modifiant la Constitution, ceux visant à ratifier un traité européen ou ceux portant sur un sujet de conscience, qui, quelle que soit l'époque, provoquent la division, la discipline de vote ne jouant, habituellement pas, lors de ces scrutins.

[1305] Six votent contre et six s'abstiennent.

parlementaire lors de l'examen du *projet de loi relatif à la Corse*, le 22 mai 2001, trois députés socialistes votent contre le projet de loi et deux choisissent de s'abstenir. La dissidence est partiellement surmontée le 4 décembre puisque l'opposition interne se résume à deux abstentions, puis une seule le 18 décembre, lors de la lecture définitive. L'intensité de la discipline de vote semble faiblir puisque certains députés ont réussi à s'extraire de l'impératif d'unité. Ce qui conforterait l'idée d'un cycle de législature voyant se succéder une discipline de vote intense et une période où celle-ci est hésitante, les élus refusant de se soumettre à l'impératif d'unité. Toutefois, la dissidence demeure faible et l'intérêt électoral des principaux dissidents ne permet pas de conclure à une remise en cause de la discipline de vote, ni à l'existence d'un cycle de législature, la discipline de vote étant toujours majoritairement acceptée par les parlementaires socialistes, qui, quels que soient le texte et l'époque, suivent la consigne de vote.

Toutefois, le contexte politique peut expliquer cette discipline de vote exemplaire des élus socialistes, la logique de coalition ayant accru l'intensité de l'impératif d'unité des socialistes. Il n'est donc pas possible de généraliser cette condamnation de la thèse du cycle de législature, seul l'examen de a discipline de vote des groupes partenaires permettra de confirmer ou non cette condamnation. Le groupe RCV, malgré sa nature composite, a toujours majoritairement soutenu le Gouvernement, toutefois, dès octobre 1998, certains députés rompent l'unanimité. Ainsi, le 20 octobre 1998, deux membres du groupe s'abstiennent lors du scrutin public relatif au *projet de loi de finances pour 1999*, puis la dissidence s'accélère, jusqu'à atteindre ou dépasser la majorité du groupe. Ainsi, le 2 mai 2000, lors du scrutin public portant sur le *projet de loi relatif aux nouvelles régulations économiques*, quinze députés soutiennent le texte gouvernemental, six votent contre et neuf s'abstiennent ; sur un effectif de trente députés, quinze ont choisi de défier le Gouvernement, quinze autres de le soutenir.

La progressive affirmation de la dissidence permet d'accréditer la thèse d'un cycle de législature, qu'il est toutefois impossible de généraliser aux autres groupes composant la majorité, le groupe communiste ayant, dès la déclaration de politique générale du Gouvernement JOSPIN, le 19 juin 1997, affiché sa dissidence, M. GREMETZ s'abstenant. Trois de ses collègues se joindront à lui le 21 octobre 1997 pour refuser, par l'abstention, de soutenir la première partie du *projet de loi de finances pour 1998*. Faute d'un état de grâce, le cycle de législature ne trouve pas à s'appliquer.

S'il est possible de noter une certaine usure du pouvoir, les parlementaires s'émancipant progressivement des consignes du Gouvernement, la faiblesse des dissidences et le caractère particulier de certains textes qui ont vu naître ces divisions, empêchent de conclure à l'existence, sous la onzième législature, d'un cycle de la discipline de vote, d'abord intense puis chancelante. Celui-ci semble, en revanche exister sous la législature suivante.

- *La douzième législature (2002-2007)*

La première dissension notable au sein du groupe UMP apparaît le 11 février 2004, soit près de vingt mois après les élections présidentielle et législatives, au cours du scrutin public relatif au *projet de loi portant adaptation de la justice à l'évolution de la criminalité*, trois députés choisissant de s'abstenir et trois autres de voter contre ; scrutin de rupture entre une attitude quasi inconditionnelle[1306] et le désir, qui motive les dissidents, d'être davantage entendu par le pouvoir exécutif. Au cours des cinquante scrutins publics suivants, le groupe s'est divisé à vingt-deux reprises, qu'il s'agisse d'une simple abstention, ou de l'opposition d'une part substantielle du groupe, comme ce fut le cas le 21 mars 2006, lors du vote *du projet de loi relatif aux droits d'auteur et droits voisins*, sept députés s'opposant frontalement au texte et quatorze choisissant de s'abstenir. Si ces dissidences sont remarquables, et tendent à confirmer l'existence d'un cycle de législature, il convient d'insister sur la faiblesse des dissensions, la plus importante, constatée lors de ce scrutin du 21 mars 2006, ne représentant que 5,7 % de l'effectif total du groupe. Cette proportion atteint un cinquième de l'effectif total du groupe si l'on additionne aux oppositions exprimées, les oppositions tacites qui se sont traduites par l'absence de cinquante-sept députés au moment du vote. S'il s'avère difficile de cerner les raisons qui conduisent un parlementaire à s'absenter ou à ne pas participer au vote et peu pertinent de les inclure automatiquement parmi les opposants au texte, il est possible d'estimer que cette absence traduit, en présence d'une forte contestation, un certain malaise des parlementaires. Dans ce cas, il semble légitime d'intégrer les absents, hormis les élus qui ont émis une rectification de vote, au nombre total de dissidents.

La contestation atteint donc, au maximum 20 % du groupe, ce qui contraste avec la quasi unanimité rencontrée durant l'état de grâce. Pour conclure à l'existence d'un cycle de la discipline de vote, il convient de confirmer l'installation durable des parlementaires dans une

[1306] Les cas précédents de dissidences se résumant à l'abstention d'un seul député, manifestation individuelle d'humeur et non contestation de l'autorité du Gouvernement ou de l'économie générale du texte.

position contestataire. Cette hypothèse semble se vérifier, les *frondes* parlementaires s'étant ensuite succédées, lors des discussions des textes relatifs au transfert de nouvelles compétences aux collectivités territoriales, à l'instauration d'un jour de solidarité, ou à la privatisation de GDF. Toutefois, ces *frondes* ne trouvent pas toujours de traduction lors des votes et ne peuvent, à elles seules, attester l'existence d'une évolution cyclique de la discipline de vote au cours d'une législature.

En premier lieu, la discussion du texte *relatif aux responsabilités locales*, intervient à un moment critique pour le Gouvernement, considéré comme le principal responsable de l'échec de la majorité aux élections régionales de mars 2004, qui rend peu pertinent l'octroi de nouvelles compétences à des collectivités territoriales détenues par l'opposition. Devant la défiance des parlementaires, J. P. RAFFARIN accepte de différer le vote d'une semaine et de poursuivre les discussions. Les députés UMP peu satisfaits de cet *aggiornamento*, alors qu'ils espéraient un abandon du texte, manifestent leur mécontentement lors de trois réunions consécutives du groupe et, le mercredi 7 avril 2004, pour la première fois depuis sa création en 2002, le groupe UMP adopte, par le vote, la position qui devra être suivie en séance. Grâce à l'action du président du groupe, J. BARROT et du président de la commission des Lois, P. CLEMENT, la consigne adoptée et celle de soutien au texte gouvernemental tel qu'il est rédigé. Les députés ont, toutefois, expressément conditionné leur soutien : ils exigent de pouvoir modifier le texte en seconde lecture. Le Gouvernement donne son accord et le texte est largement soutenu par les députés[1307], seul un député manifestant en séance l'opposition relayée en dehors de l'hémicycle par l'ensemble des membres du groupe. Il convient d'ajouter trente-sept députés qui ont modéré leur opposition en s'abstenant ou en ne participant pas au vote[1308] ; étant donné le climat contestataire, il est possible de considérer que ces parlementaires ont souhaité manifester leur opposition au texte gouvernemental. On peut donc estimer à trente-huit le nombre de députés UMP qui ont choisi, quelle que soit la manière, de s'opposer au texte, soit une proportion d'environ 10 % de l'effectif total du groupe[1309]. Une telle contestation demeure faible parce qu'elle ne peut remettre en question le texte du Gouvernement, elle rompt toutefois l'habituelle unanimité ; la contestation se traduit donc au

[1307] Le 14 avril 2004.

[1308] Les *non votants* sont au nombre de trente-six, il faut toutefois exclure les vingt-et-un membres du Gouvernement qui n'ont pas pu participer au vote.

[1309] Il convient, toutefois, de constater que quatre députés absents ont adressé une rectification de vote précisant qu'ils voulaient soutenir le texte. *In fine*, seuls douze députés ont durablement entendu manifester leur hostilité au texte gouvernemental, soit une proportion de 3,4 % de l'effectif total du groupe.

moment des votes, bien que la dissidence demeure faible[1310]. Cette illustration n'apporte donc qu'une confirmation très relative de la thèse d'un cycle de législature provoquant un cycle de l'intensité de la discipline de vote.

Deuxième texte cristallisant le mécontentement des députés UMP : l'instauration d'un jour de solidarité[1311]. L'ensemble du texte est soumis au vote des députés le 11 mai 2004, il est majoritairement soutenu par les membres du groupe UMP, puisque seuls deux députés s'abstiennent. Toutefois, il est possible de constater une forte proportion d'absents, trente-huit députés n'ayant pas pris part au vote[1312]. Si l'on considère que face à ce climat de *fronde*, ces parlementaires ont choisi de manifester leur opposition au Gouvernement, la dissidence atteint 10,5 % de l'effectif total du groupe ; bien que conséquente, elle est insuffisante à justifier le terme de *fronde*, près de 90 % du groupe ayant soutenu le Gouvernement. Impossible au vu de cet exemple de conclure à l'existence d'une discipline de vote vacillante dans une seconde partie de la législature.

Troisième texte qui rencontre l'opposition des parlementaires UMP, le projet de *loi relatif au secteur de l'énergie* visant à organiser la privatisation de GDF en vue de sa fusion avec Suez. La contestation du texte gouvernemental se manifeste dès juin 2006, alors que le Gouvernement avait annoncé sa volonté de voir le texte adopté au plus vite, avant la fin de la session ordinaire. La contestation ne provient pas uniquement de députés sans-grade, à la recherche d'une exposition médiatique, elle émane du président de la commission des Finances, P. MEHAIGNERIE, qui déclare attendre l'argumentation du Gouvernement[1313] avant de se prononcer, du président de groupe, B. ACCOYER, qui constate le 14 juin 2006, qu'il existe au sein du groupe majoritaire *« un partage des positions qui n'est pas encore transformé en une majorité suffisante pour que le groupe puisse assurer la majorité absolue »*[1314], et du rapporteur du texte, J. Cl. LENOIR, qui a rédigé une proposition

[1310] Le 18 mai 2004, lors du *vote de la loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales*, complétant le texte sur le transfert de compétences, trois cent vingt-et-un parlementaires ont soutenu le Gouvernement, onze se sont abstenus et trente-et-un n'ont pas participé au vote. Soit une opposition de 12 % environ des membres du groupe.
Si l'on exclut les vingt-et-un membres du Gouvernement qui n'expriment pas par leur absence de vote une défiance à l'égard du texte, l'opposition ne totalise que moins de 6 % de l'effectif total du groupe.

[1311] *Projet de loi relatif à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées*.

[1312] Dont le président de l'Assemblée Nationale qui, traditionnellement, ne participe pas au scrutin et un membre du Gouvernement.

[1313] *« Il y a beaucoup de questions et on a pas beaucoup de réponses. Je pense que nous avons besoin d'un large débat »*, P. MEHAIGNERIE, *Le Nouvel Observateur*, 14 juin 2006.

[1314] Le *Nouvel Observateur*, 14 juin 2006.

concurrente. Face à ces réticences, le Gouvernement accepte de prolonger la discussion[1315] afin de rallier les indécis, ce qui permet à B. ACCOYER d'estimer, en juillet 2006, que le groupe est maintenant majoritairement favorable au texte : *« ceux qui restent opposés aujourd'hui au projet gouvernemental sont peu nombreux et n'empêcheraient pas le groupe UMP de pouvoir disposer de la majorité absolue »*[1316]. Cette affirmation se vérifie lors du vote puisque le 3 octobre 2006, seuls dix-sept députés choisissent de s'opposer au texte[1317] et vingt-trois choisissent de ne pas participer au vote. Le contexte de *fronde* permet de considérer que ces absents s'opposent implicitement au texte, soit une opposition globale, expresse ou implicite, de quarante députés, ce qui représente un peu plus de 11 % de l'effectif total du groupe. Une fois encore, la traduction de la *fronde* au moment des votes ne permet pas de conclure à la faiblesse de la discipline de vote, celle-ci étant, malgré le climat de contestation, largement respectée.

Si l'unité de vote ne se manifeste plus sous la forme d'une inconditionnalité, comme cela est le cas en début de législature, la faiblesse des dissidences constatées ne permet pas de conclure à l'existence d'une évolution de l'intensité de la discipline de vote dans le cadre d'une législature, celle-ci étant toujours suivie par une majorité écrasante de députés, quelle que soit son appartenance politique et quel que soit le sentiment d'insatisfaction de la majorité[1318]. A moins que la constance de la discipline de vote ne traduise une modification du comportement du Gouvernement, plus enclin à accepter les arguments de sa majorité afin de voir son texte adopté.

[1315] La presse remarque qu'il y est davantage contraint : *« une fronde inédite des parlementaires UMP contre le projet de loi sur la privatisation de GDF, nécessaire préalable à la fusion, a contraint le Gouvernement VILLEPIN à repousser à septembre son examen au Parlement »*. *Dépêche AFP*, 24 juillet 2006.

[1316] B. ACCOYER, *Dépêche AFP*, 26 juillet 2006.

[1317] Soit dix votes contre et sept abstentions.

[1318] Cette infirmation démontre que les *frondes* évoquées par la presse sont avant tout des mouvements d'humeur de parlementaires profitant de la médiatisation de la vie parlementaire pour se créer une postérité, plus ou moins fugace, mouvements amplifiés par l'attention médiatique. Seuls quelques épisodes peuvent vraiment être qualifiés de frondes, l'ensemble du groupe et non quelques individualités, menaçant de s'opposer au Gouvernement et de rejeter la discipline de vote. La reconstitution de carrière des généraux factieux en 1982, en est un exemple type, la majorité n'acceptant le texte que par le recours à l'article 49 alinéa 3. De même, M. COTTA qui n'emploie qu'avec parcimonie le terme de *fronde*, l'utilise pour qualifier le mouvement des députés socialistes contre le projet de loi visant à financer l'indemnisation des victimes du *sang contaminé* par une taxe sur les polices d'assurance. Elle confie être *« stupéfaite devant une telle maladresse du Gouvernement. Il s'agit d'une décision grave, sur un problème capital. Prise sans concertation avec son groupe parlementaire, sans tenir aucunement compte de l'opinion publique. Et le Premier Ministre y renonce de la même façon, sans crier gare, en quelques minutes après une discussion houleuse »*. M. COTTA, *Cahiers secrets de la Cinquième République, t. 3, 1986-1997*, Paris, Fayard, 2009, p. 342.

b) L'évolution cyclique de la discipline de vote : de l'inconditionnalité à l'unité conditionnée

Dans sa première acception, le cycle de législature nous est apparu comme un moyen de systématiser les fluctuations de l'intensité de la discipline de vote, chaque législature voyant se succéder, selon un schéma identique des périodes de discipline de vote intense et d'autres où la discipline de vote est perçue comme une contrainte de moins en moins respectée. L'étude des scrutins publics n'a pas permis de conforter cette première définition du cycle de législature, la discipline de vote étant, *in fine*, suivie constamment par une large majorité du groupe. Il convient de ne pas arrêter la démonstration après cet échec, mais de s'interroger sur les raisons qui poussent les parlementaires à maugréer publiquement contre le Gouvernement avant de rentrer dans le rang et de voter le texte.

Il semble que le Gouvernement s'attache la fidélité des parlementaires, non en imposant une discipline de vote, mais en discutant les consignes, la discipline de vote ne serait plus automatique, mais conditionnelle ; c'est en ce sens qu'il faut conclure à l'existence d'un cycle de législature. L'étude des mécanismes permettant au Gouvernement de se rallier les parlementaires permettra d'attester l'existence d'un cycle de législature, qui ne concerne plus l'intensité de la discipline de vote, mais la manière dont le Gouvernement s'assure son respect. Ainsi, en 2004, le Gouvernement s'est assuré du soutien de la majorité sur le texte organisant la privatisation de GDF en acceptant de modifier le texte initial, notamment, en introduisant un *tarif social* permettant aux plus précaires ne pas subir les éventuelles hausses du coût du gaz causées par la privatisation ou en permettant le maintien d'un tarif réglementé. Ainsi rassurés sur les conséquences sociales et électorales, les députés ont adopté la copie gouvernementale.

Les Gouvernements menacés d'une fronde parlementaire semblent maîtriser l'art du dialogue, concédant aux élus une mesure symbolique en échange d'un vote conforme du texte présenté. Il peut s'agir d'un véritable dialogue, le Gouvernement prenant en compte l'expérience des parlementaires autant que les inquiétudes populaires qu'ils relaient, ou d'un dialogue tronqué, le Gouvernement cherchant à imposer sa vision sans offrir de contrepartie sérieuse. Ce fut le cas en 2004, lors du vote du texte organisant le transfert des compétences au profit des collectivités locales, afin d'arracher, en première lecture un vote sans modification : le Premier Ministre a consenti à la majorité le droit d'amender le texte en deuxième lecture. Acceptant cet échange de bon procédé, les parlementaires ont largement adopté le texte du

Gouvernement. Cependant, estimant que les sénateurs avaient déjà suffisamment modifié le texte, le Premier Ministre, J. P. RAFFARIN, refusa aux députés UMP le droit d'amender le texte et celui de le discuter, puisqu'il leur opposa l'article 49 alinéa 3 de la Constitution, contraignant ainsi sa majorité à le soutenir ou à accepter, si elle décidait de poursuivre la contestation, les conséquences de son renversement.

C'est le dialogue entre le Gouvernement et sa majorité qui est fluctuant et non l'intensité de la discipline de vote, qui malgré quelques vicissitudes, semble être constante. Profitant de l'onction populaire, l'exécutif est enclin, en début de législature, à exiger une adoption rapide des projets de loi présentés à la majorité, celle-ci est priée de taire ses états d'âme et d'adopter les textes ; les élus sont d'ailleurs conscients qu'ils agissent dans leur intérêt, mesurant l'incompréhension des citoyens face à leurs éventuelles hésitations lors de la mise en forme législative des réformes figurant dans le programme électoral. Cette célérité et la contrition volontaire des élus explique la virulence de leurs critiques, ils savent que le Gouvernement n'est pas le seul responsable de l'atonie momentanée de la majorité, tant que le succès a couronné les manœuvres du Gouvernement, les élus n'ont pas exigé de dialogue, ils acceptent la posture du *godillot* obtenant un minimum d'égards en échange de leur inconditionnalité. C'est la première remise en cause populaire de la politique gouvernementale qui les conduit à prendre conscience de l'état de soumission dans lequel ils se sont délibérément enfermés et à se révolter contre le Gouvernement, parce qu'ils refusent de reconnaître leur responsabilité dans la situation peu enviable qu'ils se sont construits. Dès lors, les *frondes* se succèdent : rogne et grogne dans les rangs avant l'accalmie suscitée par le Gouvernement qui consent à certaines modifications préconisées par la majorité afin de préserver l'intégrité du texte.

La discipline de vote n'est plus imposée par un Gouvernement sûr de sa suprématie, elle est négociée et respectée par les parlementaires à la condition que ceux-ci puissent améliorer le texte. C'est en ce sens qu'il convient de parler de cycle de législature, le Gouvernement s'adaptant aux réactions des parlementaires. Cette cyclothymie est présente dans l'ensemble des législatures, notamment du fait de l'usure de l'emprise du pouvoir exécutif et de l'aguerrissement progressif des parlementaires de la majorité. O. FAURE[1319], évoquant la vie du groupe majoritaire entre 1981 et 1986, estime que le remplacement de P. JOXE par L. MERMAZ à la présidence du groupe traduit cette évolution. Selon lui, en 1981, les nouveaux députés devaient être astreints à une discipline forte afin d'éviter qu'ils ne transforment la victoire électorale en échec législatif, en se sentant libérés de toute contrainte. P. JOXE est

[1319] Secrétaire général du groupe SRC. Entretien avec l'auteur.

parvenu à canaliser l'énergie de la majorité afin qu'elle soutienne le Gouvernement et intègre les règles du parlementarisme majoritaire. Une fois cette fonction remplie, le président de groupe doit disposer d'autres qualités, notamment être un *« conciliateur »*, parce que le groupe n'a plus les mêmes besoins, il entre dans la phase de contestation, son président doit donc être capable de répercuter ses attentes auprès des ministères et de concilier les différents points de vue.

L'évolution du dialogue semble avoir été plus rapide au cours de la treizième législature, non que l'état de grâce ait été plus court, mais parce que les parlementaires de la majorité sont des élus expérimentés[1320], qui connaissent les mécanismes législatifs et n'acceptent plus l'inconditionnalité sans contrepartie. Ainsi, dès novembre 2007, le Gouvernement négocie le soutien des députés UMP en acceptant certaines des modifications proposées par ceux-ci. Quelques jours avant le vote des crédits de la mission justice pour 2008[1321], la majorité n'est pas encore acquise au texte, les parlementaires demeurant hostiles à la carte judiciaire, qui entraîne la suppression de tribunaux dans leur circonscription. A l'habituelle œuvre de conviction menée par le président du groupe, se joint une phase de concertation : après la réunion de groupe, les principaux frondeurs sont entendus par les représentants du Premier Ministre et de la ministre de la Justice afin d'exposer les points d'achoppement et les améliorations souhaitées. Ils sont ensuite reçus, en début de soirée, à Matignon afin que le Premier Ministre pilote la négociation dont l'objectif *« est de trouver les formules les mieux adaptées au cas par cas et d'étudier les compensations nécessaires »*[1322] à la fermeture des tribunaux, notamment par l'implantation ou le développement de maisons de la justice et du droit. Cette entreprise ne convainc toutefois pas les députés frondeurs qui cosignent le soir même l'amendement de M. LE FUR[1323] allouant six millions d'euros aux maisons de la justice et du droit ; soucieux de réunir une majorité sur son texte, le Gouvernement apporte son soutien à l'amendement dont il a ramené le montant à trois millions[1324]. Ces concessions ont convaincu les parlementaires puisque le 15 novembre 2007, lors du vote du texte, seuls trois députés UMP ont maintenu leur opposition en votant contre le texte[1325] alors que dix-huit

[1320] Contrairement à un nombre important de ministres issus de la société civile et/ou moins aguerris aux joutes parlementaires.

[1321] Dans le cadre du *projet de loi de finances pour 2008*.

[1322] J. F. COPE, *Le Monde*, 15 novembre 2007.

[1323] Député UMP.

[1324] Mesures financières qui permettent à A. MONTEBOURG de moquer la concertation : *« on a racheté quelques votes qui commençaient à s'égayer »* et à F. HOLLANDE de réclamer une réunion avec la ministre afin d'obtenir des compensations identiques à celles obtenues pour les circonscriptions de la majorité. *Dépêches AFP*, 15 novembre 2007.

[1325] J. F. CHOSSY, Y. FAVENNEC, F. HOSTALIER et le député NC S. DEMILLY.

avaient cosigné l'amendement LE FUR[1326] ; le vote n'a toutefois pas mobilisé, seuls cent trente-huit députés, dont trois membres du Nouveau Centre, ont soutenu le texte et quatre-vingt-un s'y sont opposés. Cette faible mobilisation est la conséquence des tours de garde organisés par les groupes afin d'assurer une présence minimale et constante au cours d'un débat dense et non de la désapprobation du texte soumis au vote. Le Gouvernement est donc parvenu à lever la fronde et à obtenir, en échange d'amendements améliorant le texte, le soutien d'une large majorité des députés. Une même volonté de conciliation s'est exprimée fin 2008, suite aux réticences exprimées par les députés UMP face au texte relatif au travail dominical. Le pouvoir exécutif a alors privilégié la négociation avec sa majorité, d'abord en acceptant le retrait du texte, puis en laissant les députés créer un groupe de travail chargé d'entendre les différents protagonistes afin de rédiger le texte le plus à même de les satisfaire. L'intervention de l'exécutif vise à obtenir un texte acceptable par toute la majorité. Ainsi le Président de la République a organisé[1327] une réunion de concertation à l'Elysée à l'issue de laquelle les principaux frondeurs[1328] ont accepté de cosigner la proposition de loi, dialogue qui permit l'adoption sans heurt d'un texte controversé[1329].

Ainsi, la théorie du *cycle de législature* voyant se succéder des périodes de discipline de vote forte puis déclinante, est infirmée par l'étude des scrutins publics, l'intensité de la discipline de vote étant constante tout au long des législatures concernées. La théorie est, en revanche, confortée par l'étude des raisons qui expliquent cette permanence, une période de concertation succédant à une période de discipline rigide, le Gouvernement se devant, après avoir profité de l'élan de la victoire pour imposer ses consignes, d'entendre les récriminations de sa majorité et d'accepter les améliorations qu'elle préconise.

Les développements précédents nous ont également permis de déceler une attitude plus conciliante du pouvoir exécutif à l'égard de sa majorité, qui contraste avec le peu de considération de l'Exécutif envers les parlementaires des débuts de la Cinquième République. Mutation qui conduit à s'interroger sur la possible évolution de la discipline de vote depuis 1958 et non plus dans le cadre d'une législature.

[1326] Ce dernier, présidant la séance, n'a pas participé au vote.

[1327] Le 10 décembre 2008.

[1328] M. LE FUR, J. F. POISSON et Ph. MEUNIER.

[1329] Mais également sans enthousiasme, une cinquantaine de députés de la majorité manifestant, par l'absence, l'abstention ou le vote contre, leur opposition au texte, finalement adopté par le Sénat avec cinq voix de majorité. L'autodiscipline de vote des parlementaires les moins opposés au texte a permis son adoption, ainsi, P. MEHAIGNERIE qui, malgré son vote favorable prévient que *« ce texte ne s'appliquera jamais à Vitré, ni dans la quasi-totalité des villes de l'Ouest »*. *Le Figaro*, 16 juillet 2009.

B) La Cinquième République, cadre de l'évolution de la discipline de vote

« Tout Président de la République sera obligé de composer avec sa majorité. L'époque des majorités monolithiques et disciplinées est terminée. Moi-même, ces derniers temps, j'étais fort loin de faire ce que je voulais avec le Parti Socialiste. L'Assemblée Nationale demandera sans cesse au Président : ''qui t'as fait roi ?'' »[1330]. A l'instar de F. MITTERRAND, constatant en 1995 une évolution du comportement des parlementaires, il est possible d'estimer que le cadre de l'évolution de la discipline de vote ne peut être une législature, trop brève, mais l'ensemble du régime, qui a vu des parlementaires de moins en moins enclins à accepter de se plier à la discipline de vote inspirée par le Gouvernement succéder aux parlementaires inconditionnels. Ainsi, J. F. COPE a pu affirmer diriger un groupe de députés prédisposés à briser le carcan du *godillot* et à revêtir les habits nouveaux de l'*hyper-député* : *« les temps ont changé et la notion de Parlement godillot me parait derrière nous, moi j'ai la chance et le plaisir d'animer une majorité de quatre-vingt-cinq pour cent 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 chose »*[1331]. Les chevau-légers du Général DE GAULLE se seraient mués en collaborateurs responsables (2), capables de soutenir le Gouvernement, voire de pallier ses faiblesses, même en l'absence d'une discipline de vote rigide (1).

1) 1958-2008, du *godillot* à *l'hyper-député* : mythes ou réalité

Les observateurs de la vie politique aiment à présenter le fonctionnement des institutions et les relations qu'ont noué les acteurs politiques, de manière simple. Aussi ont-ils créé, à cinquante ans d'écart, deux idéaux types de parlementaires, qui n'ont jamais correspondu à la réalité : le *godillot* et *l'hyper-député*. Le premier a permis d'ériger la soumission en comportement de référence (a). Le second cherche à vendre à la ménagère de moins de cinquante ans, l'image d'un parlementaire co-législateur dont l'autorité rivaliserait avec celle de *l'hyper-président* (b).

[1330] F. MITTERRAND, cité par E. BALLADUR, *Deux ans à Matignon*, *op. cit.*, p. 39.
[1331] J. F. COPE, entretien donné le 30 mars 2009 à Border Lyne, www.borderlyne.fr.

a) Le *godillot*, un mythe accommodant

L'image du député *godillot* qui, malgré son désaccord, vote le texte du Gouvernement est partiellement fausse puisqu'elle se focalise sur le résultat : le vote, en occultant les relations entre le Gouvernement et sa majorité qui ont conditionné l'adoption du texte. Certes, une majorité de parlementaires est, par définition, acquise au texte gouvernemental, convaincue qu'il s'agit d'un moyen de contenter les attentes des électeurs et d'obtenir la reconduction du mandat[1332]. De nombreux élus ne correspondent pas à cette définition du *godillot*. Conformément à leur condition majoritaire, ils votent les textes gouvernementaux, mais ce soutien est le résultat de négociations menées avec le Gouvernement afin que certaines, au moins, des améliorations parlementaires soient prises en compte. Les témoignages politiques délivrés par les principaux responsables peuvent sembler peu objectifs puisque ces derniers cherchent à affirmer l'adhésion des élus au programme gouvernemental. Ainsi, si Y. GUENA affirme en 1965 *« les membres de la majorité ont la primeur des comptes-rendus des ministres, le monopole de leurs confidences … pour les membres du Gouvernement, l'hémicycle est un havre après les bourrasques de la réunion de groupe au cours de laquelle aucun formalisme ne les protège »*[1333], il est possible de lui opposer les récriminations des présidents des assemblées qui continuent de réclamer une meilleure association du Parlement et de sa majorité à l'élaboration législative[1334]. Toutefois, une partie de la doctrine considère, comme M. DEBRE, que les réunions de groupe doivent permettre aux élus d'obtenir les informations nécessaires sur le projet de loi et au Gouvernement de

[1332] J. CHARLOT constate que les députés n'ont vraiment adhéré à cette hypothèse qu'après la victoire de 1962 : *« à vrai dire, il faudra que les élections de novembre 1962 fassent la preuve que la fidélité et l'association étroite au Gouvernement pouvaient être payantes et que la dissidence ne l'était pas, pour que les élus UNR se laissent convaincre par cette argumentation »*. J. CHARLOT, L'Union pour la Nouvelle République : un bilan, *op. cit.*, p. 82.

[1333] Y. GUENA. Cité par J. GICQUEL, *Essai sur la pratique de la Cinquième République*, *op. cit.*, p. 309.

[1334] Ainsi, en 1979, soit près de quinze ans après l'affirmation laconique d'Y. GUENA, J. CHABAN-DELMAS demande au Gouvernement de porter plus de mesure à l'utilisation de l'article 49 alinéa 3 qui brime Parlement et majorité, leur imposant le silence là où Y. GUENA perçoit le libre échange : *« il convient d'user avec mesure de la procédure prévue au troisième alinéa de l'article 49. Certes cette procédure est parfaitement conforme à l'esprit et à la lettre de nos institutions… mais le recours à une disposition qui tend finalement à ériger le silence de l'Assemblée en consentement doit demeurer limité. Il ne saurait devenir un moyen ordinaire de légiférer »*.

J. CHABAN-DELMAS, cité par M. MORIN, Les discours de fin de session dans les assemblées parlementaires sous la Cinquième République, *op. cit.*, p. 161.

Si les parlementaires sont progressivement mieux associés aux projets gouvernementaux, cela leur parait aujourd'hui encore insuffisant, comme le remarque le président du groupe UMP de l'Assemblée : *« on est là pour apporter notre contribution et c'est déjà pas mal, avant y'avait pas de contribution du tout, c'était le Président et le Gouvernement et l'administration. Désormais je souhaite que ce soit le Président et la majorité parce que la majorité ramène du terrain beaucoup d'expérience et aussi beaucoup de réactions »*. J. F. COPE, entretien donné le 30 mars 2009 à Border Lyne, www.borderlyne.fr.

Il est ici possible de douter de l'objectivité du président du groupe majoritaire, qui cherche, en présentant sous un jour noir les relations passées entre le pouvoir exécutif et sa majorité, à valoriser la thèse de la coproduction qu'il a créée et défend, autant que sa présidence, qui lui permet de se construire un profil de présidentiable.

convaincre les parlementaires du bien-fondé de ses propositions[1335]. Ainsi, si J. GICQUEL constate que les parlementaires gaullistes votent le texte malgré leurs critiques, il précise que ce soutien est conditionné : *« si les gaullistes, à commencer par M. L. WALLON, rapporteur général de la commission des Finances, ne sont pas des modèles de conformisme et ne se font pas faute de critiquer dans leurs écrits et leurs paroles, l'insuffisance de certaines dotations budgétaires (construction, recherche scientifique, entre autres), tous rentrent, néanmoins dans le rang au moment du vote final, au prix de promesses et d'amendements acceptés par le Gouvernement »*[1336]. L'auteur avait d'ailleurs, précédemment, cité R. CAPITANT justifiant son vote par l'acceptation gouvernementale des améliorations proposées par les députés : *« nous ne sommes pas tous … que de robots devant les représentants du Gouvernement … Nous avons établi entre le Gouvernement et nous, majorité, une collaboration qui fait que, lorsque nous sommes en présence d'un texte gouvernemental, nous entendons pouvoir l'améliorer, non pas dans un sentiment d'hostilité, mais au contraire dans un sentiment de coopération »*[1337]. Le terme de collaboration utilisé par R. CAPITANT semble excessif, la situation réelle des députés se situe entre ces deux extrêmes, il ne s'agit pas tout à fait d'une collaboration, parce que l'exécutif continue de percevoir le Parlement comme un frein à son pouvoir de gouverner et d'écrire la loi, il ne s'agit pas non plus d'une soumission puisque les parlementaires conditionnent, même mollement, leur vote à l'acceptation d'améliorations. Majorité et Gouvernement agissent davantage comme les deux protagonistes d'un jeu d'influence qui doit permettre à chacun de voir ses volontés se réaliser ; c'est ainsi que J. CHARLOT décrit les relations qui unissent la majorité UNR et son Gouvernement *« bien informée et bien pourvue, puisqu'elle se taille la part du lion au Gouvernement et dans les commissions ou au bureau de l'Assemblée, l'UNR accepte plus volontiers de troquer une indépendance parlementaire plus ou moins factice contre un pouvoir d'influence non négligeable »*[1338]. De même, J. GICQUEL, estime que *« le loyalisme de la majorité aboutit à ce que l'Exécutif associe la majorité, tout au moins, son élément prépondérant, à l'exercice de son pouvoir législatif. Divers projets de lois sont préparés de concert, entre les services ministériels intéressés et les formations de travail internes du groupe UNR-UDT »*[1339].

[1335] Les *« réunions sont faites pour cela »*. M. DEBRE, cité par J. CHARLOT, *L'Union pour la Nouvelle République : étude du pouvoir au sein d'un parti politique*, *op. cit.*, p. 84.
[1336] J. GICQUEL, *Essai sur la pratique de la Cinquième République*, *op. cit.*, p. 316.
[1337] R. CAPITANT, JO AN Débats, séance du 4 janvier 1963, p. 294. *Idem*, p. 314.
[1338] J. CHARLOT, L'Union pour la Nouvelle République : un bilan, *op. cit.*, p. 83.
[1339] J. GICQUEL, *Essai sur la pratique de la Cinquième République*, *op. cit.*, p. 312.

La diffusion de cette image du député *godillot*, qui ne correspond que partiellement à la réalité, est destinée aux élus, elle crée un comportement de référence, l'attitude normale attendue de tout parlementaire de la majorité qui doit son élection au pouvoir exécutif et doit lui permettre, en fin de mandat, de retrouver une majorité identique. Elle permet aujourd'hui aux parlementaires de revaloriser leur assemblée ; en rejetant cette image du *godillot* ils affirment jouer un rôle nouveau dans la répartition des pouvoirs. Toutefois, au vingt et unième siècle comme en 1962, il est *« trop tard, les lignes de force de la Cinquième [sont] déjà dessinées et ne [passent] pas par le Palais-Bourbon »*[1340], *l'hyper-député*, comme le *godillot*, est un mythe.

b) La construction prétorienne de l'*hyper-député*

Cette nouvelle perception du député est introduite au cours de la treizième législature par le premier président du groupe UMP de l'Assemblée Nationale[1341], J. F. COPE, les *hyper-députés* animant *l'hyper-Parlement* issu de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008. Si de l'aveu même de son instigateur, *l'hyper-député* est encore à construire[1342], il le décrit comme un collaborateur indocile, mais responsable, qui n'est plus prêt à accepter les consignes de l'Exécutif sans les discuter, ni à être réduit au rôle de machine à voter. Certains événements récents tendent à donner raison à l'ancien président du groupe majoritaire : adoption consensuelle par la majorité du texte, d'inspiration présidentielle, portant exception au principe du repos dominical, volonté du groupe d'exister en dehors de l'Exécutif en multipliant les groupes de réflexions spécialisés, en prenant des initiatives législatives qui court-circuitent les projets de loi gouvernementaux[1343], en rejetant certaines propositions gouvernementales … Les députés de la treizième législature semblent, rétrospectivement, bien différents de leurs prédécesseurs. Cette vision est partiellement correcte, notamment,

[1340] P. AVRIL, *Le régime politique de la Cinquième République*, *op. cit.*, p. 400.

[1341] Jusqu'en novembre 2010.

[1342] *« Je pense que le député godillot du vingtième siècle, c'est terminé, les députés aujourd'hui ne veulent plus simplement être des machines à voter les yeux fermés. Mais l'hyper-député n'est pas construit »*. J. F. COPE, entretien donné le 30 mars 2009 à Border Lyne, www.borderlyne.fr.

[1343] Proposition de loi relative au port du voile intégral, alors qu'une mission d'information parlementaire réfléchissait sur ce problème et que le Gouvernement entendait proposer une loi. Proposition des députés UMP de ne plus supprimer la publicité à la télévision publique après 2011, alors que le Président de la République s'était emparé du dossier.

Afin de justifier ces *crimes de lèse-majesté*, le président du groupe estime que c'est le Président lui-même qui a, à travers la révision constitutionnelle de juillet 2008, incité les parlementaires à s'émanciper : *« il nous dit ''chiche, à vous aussi les députés de vous transformer, de coproduire les réformes et pas simplement d'être dans votre coin, à râler ici ou là dans la salle des quatre colonnes, d'être capables aussi de produire nous-mêmes nos propres réflexion'' »*. J. F. COPE, interrogé par J. P. ELKABBACH, *Europe 1*, 29 avril 20009.

parce que le Gouvernement est parvenu à nouer des relations de confiance avec sa majorité et que s'est éloigné le risque d'un retour au régime d'assemblée synonyme d'impuissance du Gouvernement, crainte qui a caractérisé les débuts du régime et explique, en partie, l'impératif d'inconditionnalité. Toutefois, l'attitude des parlementaires de la treizième législature est peu différente de celle de leurs prédécesseurs, les votes expriment la même unanimité, les témoignages recueillis évoquent un même loyalisme. Ainsi, au cours de la treizième législature[1344], vingt des cinquante-neuf projets de loi qui ont été adoptés par l'Assemblée Nationale au scrutin public, ont été approuvés par l'ensemble du groupe[1345] ; ce chiffre peut sembler faible, mais il convient de préciser qu'au cours des trente-neuf autres scrutins publics, la dissidence moyenne s'élève à moins de onze députés[1346]. En moyenne, seuls onze[1347] députés sur un total de trois cent quatorze membres[1348], soit 3.5 % de l'effectif total du groupe, s'éloignent de la consigne de vote lorsqu'il y a division. Les dissidences sont donc particulièrement faibles, même si une telle moyenne ne permet pas de rendre compte des disparités. En certaines occasions, seul un député s'éloigne de la consigne majoritaire, c'est le cas, notamment, le 1er juillet 2009 lors du vote portant sur l'ensemble du *projet de loi relatif à la gendarmerie nationale*[1349]. Dans d'autres cas, les dissensions représentent environ 10 % du groupe, c'est le cas, notamment, lors des votes concernant le texte relatif aux organismes génétiquement modifiés[1350], le 9 avril 2008 dix députés ont voté contre le texte et trente-et-un se sont abstenus ; la forte mobilisation des députés favorables au texte permet de relativiser cette dissension qui ne représente que 14,34 % des votes émis par les membres du groupe[1351]. Le 20 mai 2008, lors du vote portant sur le texte issu de la commission mixte paritaire, dix-neuf députés ont choisi de s'abstenir et onze de voter contre, soit une dissidence de trente députés ; une fois encore, la mobilisation des députés favorables au texte minore l'impact de la dissension puisqu'elle représente moins de 10 % de l'ensemble des votes émis[1352]. La dissidence maximale ne semble pas dépasser celle qui a pu être constatée au cours des législatures précédentes ; si les parlementaires ont acquis sous la treizième législature la

[1344] Entre le 3 juillet 2007, date de la déclaration de politique générale du Gouvernement FILLON, et le 13 juillet 2010, date du dernier scrutin public, portant sur l'ensemble d'un texte, de la session parlementaire de 2009-2010.
[1345] Compte tenu des rectifications de vote, sans préjuger du sens à donner à l'absence des parlementaires.
[1346] Dissidence moyenne qui descend à moins de sept membres si on la calcule pour l'ensemble des cinquante-neuf scrutins publics portant sur l'ensemble d'un projet de loi.
[1347] 10,44 députés en moyenne.
[1348] Au 11 juillet 2010, après l'invalidation par le Conseil Constitutionnel de l'élection de J. F. POISSON et à son échec face à la candidate Verts, A. POURSINOFF.
[1349] Soit deux cent soixante-six votes pour et une abstention : J. MYARD.
[1350] Texte politiquement sensible, qui explique partiellement cette division.
[1351] Soit deux cent quarante votes pour, dix contre et trente-et-une abstentions.
[1352] 9,90 %.

liberté de s'opposer au Gouvernement, ils ne semblent pas encore prêts à l'utiliser, comme en atteste le témoignage de N. AMELINE : *« je n'ai jamais été contrainte. J'ai toujours pu choisir l'abstention ou une non-participation au vote »*[1353]. Alors que chaque député dispose de quatre options, le fait que la députée ne mentionne pas la possibilité de voter contre le texte gouvernemental nous permet de conclure à la relative liberté des députés de la majorité qui ne conçoivent pas de voter contre le Gouvernement. L'attitude des députés de la treizième législature face aux votes est donc identique à celle de leurs prédécesseurs : s'ils manifestent leur mécontentement à l'égard du texte gouvernemental, ils l'adoptent à une large majorité. *L'hyper-député*, comme ses ancêtres, est un député discipliné, mais non inconditionnel comme en atteste l'existence de trente-neuf cas de dissidences, soit environ lors de deux-tiers des scrutins publics portant sur l'ensemble d'un projet de loi.

Qu'ils soient *godillots* ou récalcitrants, les députés de 1958, comme ceux de 2010, partagent un point commun : tous sont des élus responsables, au sens où ils ont placé un idéal au dessus de leur intérêt propre et se contraignent, de différentes manières à le réaliser, y compris en subordonnant leur liberté à l'impératif de l'unité de vote.

2) Responsabilisation des parlementaires, justification de la constance la discipline de vote

Le régime de la Cinquième République s'est construit en réaction aux régimes précédents, aussi, l'image du *godillot* s'est-elle imposée afin de signifier aux citoyens, mais également aux élus, que leur comportement ne pouvait demeurer identique. Rapidement, cette attitude imposée est devenue une contrainte intériorisée, dont la dimension coercitive conduit parfois les parlementaires à s'opposer au Gouvernement afin d'obtenir, en échange de leur soutien, une participation à l'œuvre législative. La discipline de vote, si elle ne parvient pas totalement à se transformer en l'unité de vote librement consentie que prônent les élus (b), est aujourd'hui le résultat d'un jeu d'influences auquel participent Gouvernement et parlementaires (a).

[1353] Députée UMP. Réponse au questionnaire adressé aux parlementaires.

a) La permanence de la discipline de vote, résultat de la création empirique des rapports intra-majoritaire

La véritable condition parlementaire se situe entre les deux archétypes précédemment évoqués. Ni *godillot*, ni chantre de l'opposition interne, le député du vingt-et-unième siècle a simplement intégré les codes du régime majoritaire, parmi lesquels figure la soumission à la discipline de vote, élément de la discipline majoritaire, dont l'évolution ne doit pas seulement être étudiée à l'aune de son respect, mais avant tout en examinant les conditions qui permettent sa constance. Aux débuts de la Cinquième République, l'obéissance aux consignes gouvernementales était un loyalisme et toute dissension était perçue comme une trahison[1354] : la peur du retour au régime d'assemblée, caractérisé par une indiscipline des parlementaires et la volatilité de la notion de majorité, autant que la personnalité du chef de l'Etat expliquent cette perception de la discipline de vote qui continue d'imprégner tout le régime, les parlementaires définissant encore l'acceptation de la discipline de vote comme un acte de loyauté envers le Président de la République qui a permis leur élection[1355]. Progressivement, les parlementaires ont exigé en retour de leur fidélité, et pour certains de leur inconditionnalité, le droit de participer à la rédaction des textes qui leur étaient soumis. Cela s'est réalisé, au moins partiellement, le Gouvernement réservant longtemps cet honneur à l'*« élément prépondérant »*[1356] de la majorité, dans un climat d'antagonisme et non de coopération, en attestent les nombreuses utilisations de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution[1357]. Seuls trois Premiers Ministres ont refusé de contraindre ainsi les parlementaires à adopter un texte dont ils ne voulaient pas[1358], préférant mettre en avant l'adoption consensuelle de leurs politiques. L'évolution des mentalités gouvernementales et parlementaires, à mesure que le temps et les démonstrations de fidélité éloignaient l'image des parlementaires des régimes précédents, plus enclins à renverser le Gouvernement qu'à le

[1354] Ainsi, Ch. DE GAULLE affirmait-il : *« ils m'ont tous trahis »*, lorsqu'en octobre 1967 les députés UNR ont adopté contre l'avis du Gouvernement, un amendement modifiant certaines dispositions du projet de loi de finances pour 1968. Ch. DE GAULLE cité par J. FOCCART, *Tous les soirs avec DE GAULLE. Journal de l'Elysée, t. 1, 1965-1967, op. cit.*, p. 734 et svtes.

[1355] Ainsi, O. CARRE affirme que la discipline de vote est *« un acte de loyauté – plus que de solidarité – avec son camps »*.

De même, M. FRANCINA estime que *« la discipline de vote doit être automatique »*, la majorité ayant été « *élue pour mener la politique du Président de la République* ».

J. P. NICOLAS estime, quant à lui, que la discipline de vote se justifie par *« la loyauté envers sa formation politique »*, tout comme J. P. SHOSTECK et F. CALVET.

Députés UMP. Réponses au questionnaire adressé aux parlementaires.

[1356] J. GICQUEL, *Essai sur la pratique de la Cinquième République*, *op. cit.*, p. 312.

[1357] Quatre-vingt-cinq utilisations au 13 juillet 2010, dirigées essentiellement contre la majorité.

[1358] J. CHABAN-DELMAS, L. JOSPIN et F. FILLON.

soutenir, a permis cette amélioration des conditions de travail. Ainsi, F. VANSSON, député UMP, a *« le sentiment que les députés '' godillots'' n'existent plus depuis longtemps. Cela se justifiait en 1958 avec l'introduction du parlementarisme rationalisé. Il fallait asseoir les institutions nouvelles et en finir avec le parlementarisme boutiquier de la Quatrième République. Alors la France était en guerre, une cohésion forte était indispensable derrière le Général DE GAULLE. Désormais les députés ont davantage de possibilité de s'exprimer librement et c'est encore plus vrai depuis la réforme des institutions de juillet 2008 »*[1359]. Cette plus grande liberté d'expression est permise par une modification de la perception de la dissension qui n'apparaît plus comme une trahison. Les collaborateurs du groupe majoritaire de la treizième législature avouent d'ailleurs que celle-ci est acceptée par les responsables[1360], à condition qu'ils en soient avertis raisonnablement tôt afin de mobiliser, en réponse, un nombre suffisant de parlementaires, de manière à ce que la dissidence n'entraîne pas le rejet du texte gouvernemental[1361].

Chaque interlocuteur a appris à maîtriser les règles du régime parlementaire majoritaire : le Gouvernement est maintenant conscient que s'il veut obtenir le soutien de la majorité, il doit avant tout convaincre les parlementaires. En attestent les auditions des ministres par les élus lors des réunions de groupe ou des groupes d'études, les questions parfois embarrassantes et l'exigence d'une réponse argumentée, la présence quasi automatique du Premier Ministre lors de la réunion hebdomadaire du groupe de l'Assemblée Nationale et de sa venue fréquente au Sénat. Le développement des cabinets ministériels qui, afin de mieux appréhender les attentes des élus, comportent tous un membre, au moins, chargé des relations avec le Parlement, témoigne également de cette évolution. Ainsi, P. BEAUDOUIN, député UMP, qui estime que l'intensité de la discipline de vote n'a pas varié depuis son premier mandat, constate qu'elle est en revanche obtenue différemment : *« au cours de mes deux mandats, je n'ai pas ressenti d'accroissement de la discipline de vote. Par contre, j'ai constaté que de plus en plus cette discipline est la conséquence d'un débat préalable où toutes les opinions sont exprimées, en particulier en la présence d'un représentant du Gouvernement »*[1362]. La majorité est maintenant associée au Gouvernement, en échange, elle apporte son soutien aux textes de

---

[1359] Réponse au questionnaire adressé aux parlementaires.

[1360] Ainsi, J. F. COPE affirme *« je veille à ce qu'il y ait une totale liberté d'expression, car je considère que le temps des députés godillots est révolu. Je préfère que chacun puisse s'exprimer à voie haute, de manière assumée, qu'en anonyme dans les couloirs »*. J. F. COPE, interrogé par *L'Express*, 23 avril 2009.

[1361] Ce qui explique la forte mobilisation des parlementaires lors des scrutins publics ayant permis l'adoption par l'Assemblée Nationale du *projet de loi relatif aux organismes génétiquement modifiés*. Avertis de l'importante dissidence, les responsables du groupe se devaient de garantir au Gouvernement le vote de son texte et de minorer la dissension en affichant l'adhésion d'une majorité importante de députés UMP.

[1362] Réponse au questionnaire adressé aux parlementaires.

l'Exécutif et parvient à faire adopter certaines des modifications qu'elle préconise. P. BEAUDOUIN lie ainsi la nature moins conflictuelle de la discipline de vote à l'acceptation des améliorations proposées par les parlementaires : *« je crois que ce dialogue préalable dans la majorité est à la source de l'acceptation par le Gouvernement d'initiatives parlementaires. D'où une application beaucoup plus limitée des articles 41 et 44 de la Constitution »*. La collaboration est progressivement devenue une réalité, la discipline de vote n'en est qu'une conséquence, elle est confortée par le dialogue permanent qui unit majorité et Gouvernement. Toutefois, malgré les modifications apportées par la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 et notamment les restrictions posées à l'utilisation de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution, la permanence des périodes d'inconditionnalité ouvrant chaque législature, autant que la limitation de cette recherche constante du consensus à trois législatures au cours de la Cinquième République, attestent que cette collaboration demeure précaire. Il se peut dès lors que la quatorzième législature marque une rupture dans l'évolution ici constatée et un retour vers des attitudes plus antagonistes[1363] ; à moins que les innovations introduites au cours de la treizième législature ne soient durables.

b) L'inexorable dimension contraignante de la discipline de vote

La discipline de vote est, jusqu'à aujourd'hui, apparue comme une donnée constante. Certes, son intensité n'est pas invariable, les dissidences existent et sont de mieux en mieux acceptées par les responsables qui n'y voient plus une trahison. Même si la treizième législature tente de promouvoir la coproduction législative et de conditionner le soutien que la majorité apporte aux textes gouvernementaux à l'existence d'une collaboration effective, rien ne permet d'affirmer que cela remette en cause l'existence de la discipline de vote, ni sa constance.

L'intériorisation de l'obligation de manifester une position unie est la source de la constance de la discipline de vote ; toutefois, il est permis de s'interroger sur la stabilité de cette source : les parlementaires libérés de certaines contraintes institutionnelles, n'auront-ils pas tendance à oublier la responsabilisation si cet abandon leur permet de jouer un rôle plus grand ? Le

[1363] A l'exemple de la douzième législature, qui a renoué avec l'utilisation de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution alors que le Gouvernement précédent avait banni son usage.

possible affaiblissement de l'institution présidentielle provoqué par la modification de l'article 6 de la Constitution[1364] permet cette interrogation.

Sous la Cinquième République, le Président de la République est, le réel chef de la majorité, celui qui insuffle la politique[1365] et, *in* fine, le véritable auteur des consignes de vote auxquelles se plient les parlementaires. Ceux-ci acceptent la discipline de vote afin de garantir l'unité du groupe, d'éloigner les critiques des choix politiques du Gouvernement et, *in fine*, de conquérir, sous le patronage du Président de la République sortant et candidat à sa succession, un nouveau mandat. Si ce chef ne peut plus, après deux mandats successifs les entraîner vers la victoire, la discipline de vote pourrait être moins exemplaire, le besoin de se singulariser l'emportant sur l'impératif d'unité.

Deux Présidents de la République ont déjà été confrontés à une situation similaire. F. MITTERRAND, dont on sait qu'il ne se représentera pas une troisième fois, confie à E. BALLADUR ses difficultés à discipliner *ses* parlementaires[1366]. J. CHIRAC a également rencontré des difficultés à fédérer sa majorité autour de l'impératif d'unité. Ainsi, au cours des neuf scrutins publics portant sur l'ensemble d'un texte que compte la dernière session parlementaire de la douzième législature, quatre ont fait l'objet de fortes divisions ; la remise en cause de l'autorité présidentielle, bien que relative, est d'autant plus remarquable que trois des neuf scrutins publics recensés concernent les textes financiers, qui font partie de l'infrastructure du pacte majoritaire, qui lie Gouvernement et majorité, et que la dissidence s'exprime difficilement lors de tels votes. Surtout, si le 12 décembre 2006 le texte *relatif à la modernisation du dialogue social* est largement adopté par le groupe, les députés sont peu mobilisés puisque quatre-vingt-dix-neuf d'entre eux participent au vote, soit près de 30 % d'absence[1367]. Certes, ces phénomènes peuvent être la conséquence de l'usure du pouvoir constatée précédemment, toutefois, ils manifestent également l'affaiblissement du chef de l'Etat et le tiraillement de la majorité entre deux successeurs possibles. Les parlementaires sont dès lors davantage tentés par la division et la singularisation que par l'unité.

Comme aux Etats-Unis où le Président réélu ne parvient plus après la deuxième moitié de son second mandat, à mobiliser les parlementaires alliés autour de ses projets, le Président de la

---

[1364] *« Nul ne peut exercer plus de deux mandats successifs »*. Article 6 alinéa 2 de la Constitution.

[1365] Ainsi, J. F. COPE, président du groupe UMP de l'Assemblée Nationale reconnaît : *« le Président de la République, c'est lui qui impulse, c'est lui qui est l'élu des Français et nous, la majorité, on est là pour, évidemment, l'aider et lui apporter notre contribution. Mais il ne faut pas mettre le monde à l'envers, vous savez, la vraie fonction de commandement c'est celle du Président de la République. Point »*. Entretien de J. F. COPE donné au site internet borderline, www.borderline.fr.

[1366] Voir *supra*.

[1367] 27,35 % exactement.

République française pourrait, à la fin de ses deux mandats consécutifs, ne plus disposer de l'autorité suffisante pour imposer l'unité aux parlementaires : *« rien n'est plus illusoire, encore, que de croire que le Président en fin de second mandat (lequel n'est certes pas acquis d'avance de toute façon), libéré de tout enjeu personnel, pourrait alors prendre des mesures courageuses. C'est une vue de l'esprit car il n'aurait plus l'autorité de les imposer et notamment pas à ses propres amis, et il est plus probable lorsque la situation se présentera, qu'on le découvre alors privé de l'essentiel de son influence, à l'instar de tous ses collègues américains dans les deux dernières années du second mandat »*[1368]. Ainsi, il se pourrait qu'après une législature et demie, les parlementaires rejettent l'autorité de leur chef et s'éloignent d'une discipline de vote jusqu'ici constante, mais qui s'est progressivement affirmée comme une contrainte. Face à un tel comportement, le pouvoir exécutif apparaît dépourvu, la même révision de juillet 2008 ayant restreint l'utilisation de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution, il est donc partiellement privé des moyens de contraindre une majorité indocile ; la contrainte ne peut plus suppléer à la discipline de vote rejetée par les parlementaires de la majorité.

C'est oublier que le Président de la République détient toujours le droit de dissolution dont les conditions n'ont pas été modifiées en 2008 ; l'existence du droit de dissolution est par elle même une contrainte suffisante à faire rentrer dans le rang des parlementaires qui, sans elle, auraient pu être tentés de mettre à exécution leur menace médiatique de voter contre le texte. Si la menace d'une dissolution de convenance ne dissuade pas le parlementaire de violer la discipline de vote, l'utilisation tactique des prérogatives gouvernementales peut contraindre la majorité. La nouvelle rédaction de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution limite son utilisation à un texte par session, en sus des textes financiers. Toutefois, elle n'interdit pas au Gouvernement de regrouper l'ensemble des mesures rejetées par la majorité dans un seul texte qui se présenterait comme une addition de mesures éparses. Dans ce cas, la majorité a conscience que le rejet de l'unité de vote peut entraîner la chute du Gouvernement et que la menace d'une dissolution est moins illusoire ; la discipline de vote devrait, alors, s'imposer. Le Président de la Cinquième République est moins dépourvu que son homologue américain, la possibilité de prononcer, à condition de respecter certaines formalités, la dissolution de la chambre basse lui assure une autorité sur la majorité, qui, même déclinante, devrait préserver la constance de la discipline de vote.

[1368] G. CARCASSONNE, sous son commentaire de l'article 6 de la Constitution, *La Constitution*, *op. cit.*, p. 63.

Ces hypothèses ne se vérifieront, au mieux, qu'au cours de la quatorzième législature. Si effectivement la majorité renâcle à respecter la discipline de vote, il est possible d'estimer que le climat de dialogue aujourd'hui privilégié par le Gouvernement ne sera pas reconduit pour la quinzième législature, le Gouvernement ayant de nouveau appris à se méfier du pouvoir des assemblées ; une nouvelle fois la contrainte remplacera le dialogue afin d'assurer, en palliant une discipline de vote défaillante, la victoire des textes gouvernementaux.

Quand bien même le président serait affaibli, la discipline de vote ne devrait en pâtir que de manière marginale. D'une part, parce que l'acceptation des consignes est devenue une habitude, un comportement de référence qu'il sera difficile de faire oublier rapidement. D'autre part, parce que, même si le Président de la République perd de son influence au cours de son second mandat consécutif, la Constitution lui accorde des prérogatives suffisamment fortes pour lui permettre de s'imposer à une majorité désunie refusant une discipline de vote qui ne lui apporte plus la certitude d'être reconduite.

Le temps n'a donc que peu d'influence sur la permanence de la discipline de vote qui a traversé tout le régime et toutes les législatures, elle est présente aussi bien parmi les groupes de la majorité que parmi ceux de l'opposition. Certes son objectif est différent : solidarité avec le Gouvernement et réalisation du programme présidentiel et/ou législatif pour la majorité, contestation de ceux-ci pour l'opposition qui apparaîtra, grâce à elle, comme une alternative politique crédible.

La discipline de vote permet ainsi à chaque composante du Parlement de remplir le rôle que lui fixe le régime parlementaire majoritaire, en ce sens, elle peut être qualifiée de discipline majoritaire, qui coexiste avec la discipline de groupe. Il convient, toutefois, d'étudier les exceptions à la permanence de la discipline de vote, qu'elles concernent un texte, un parlementaire, voire un groupe en totalité et de cerner s'il s'agit d'une simple exception ou d'une remise en cause de la discipline de vote.

Section 2 :

Le rejet de la discipline de vote : comportement marginal ou confirmation du caractère systématique de la discipline de vote

Les statistiques nous ont permis d'établir que la discipline de vote est habituellement suivie par l'ensemble des membres d'un groupe. Les raisons de la soumission sont diverses, elles ont permis à la discipline de vote de devenir l'un des rouages du régime parlementaire majoritaire, offrant au Gouvernement la certitude d'être soutenu par une majorité stable. Les mêmes statistiques démontrent que les divisions demeurent exceptionnelles et permettent d'essayer d'expliquer ces manquements à la discipline de vote. Celui-ci peut se justifier soit par la nature du texte qui ne se prête pas à l'application d'une discipline de vote rigide, soit par le refus exceptionnel de l'élu de se soumettre à l'impératif d'unité (§1). Ces divisions peuvent également être la traduction d'un engagement plus profond de parlementaires qui par principe, refusent toute discipline (§2). Qu'elles qu'en soient les causes, le rejet, comme *« la rébellion est un symptôme de la dépendance »*[1369], il traduit le caractère systématique de la discipline de vote.

§1 : Le refus ponctuel : validation du caractère systématique de la discipline de vote

Comme le démontrent les statistiques établies précédemment, la discipline de vote décidée par le groupe, parfois sous l'impulsion du parti ou du pouvoir exécutif, est habituellement respectée par l'ensemble des élus. Elles attestent également l'existence de flottements dus à certains parlementaires, qui refusent la contrainte (B), ou à la nature particulière du texte examiné, qui exclut toute intervention du parti ou du groupe (A).

[1369] J. WERICH, auteur et acteur tchèque, fondateur du *Théâtre libéré*.

A) *Les votes en conscience, une catégorie en constante redéfinition*

Chaque groupe parlementaire offre à ses élus le droit de s'émanciper des consignes de vote lorsque le texte examiné est relatif à la vie ou à la mort, à l'éthique ou à la conception que chacun se fait de la place de l'Homme dans la société. Dans ce cas, il est habituel que la liberté de vote soit accordée à chaque parlementaire, le fait d'enfreindre la consigne n'est alors pas considéré comme une faute puisque, comme l'affirme O. FAURE[1370], *« le parti s'arrête aux cœurs et aux consciences »*. La discipline de vote ne s'impose pas lorsqu'un texte, comme la libéralisation de l'avortement, l'interdiction de la peine de mort, les lois bioéthiques, celles relatives à l'euthanasie…, touchant aux cœurs et aux consciences, et transcendant les clivages politiques, est examiné (1). Il est possible de rejeter cette vision séduisante, l'impératif d'unité s'imposant avec la même intensité aux parlementaires de la majorité, dissuadés de briser l'unité et aux élus de l'opposition, appelés à manifester leur unité idéologique sur un sujet de société (2).

1) La mise en sommeil de la discipline de vote

Afin d'échapper à une consigne qui heurte leur conscience, les parlementaires peuvent se prévaloir d'une clause qui leur permet de bénéficier de la liberté de vote, cette clause de conscience est consacrée par les statuts des groupes parlementaires ou confortée par la pratique (a). Toutefois, malgré la liberté reconnue aux élus lors du vote de tels textes dits *de société*, il est possible de constater l'unité du groupe, celle-ci, obtenue sans intervention de la discipline de vote, manifeste la cohésion idéologique du groupe (b).

a) Les dispositions statutaires organisant la mise en sommeil de la discipline de vote

Chaque groupe ayant développé une conception propre des rapports qui l'unissent aux élus, il convient d'évoquer séparément la manière dont ils consacrent la clause de conscience.

[1370] Secrétaire général du groupe SRC. Entretien avec l'auteur.

- *Les statuts gaullistes*

Les statuts des groupes gaullistes ont toujours hiérarchisé l'impératif d'unité en fonction de la nature du texte soumis aux élus, la discipline de vote est ainsi obligatoire lors de la mise en cause de l'existence du Gouvernement[1371]. Dans tous les autres cas, les élus sont tenus à une obligation de solidarité[1372], sauf lorsque le texte a *« trait à des sujets de conscience ou d'éthique »*[1373], auquel cas, *« la liberté de vote et d'expression est absolue »*[1374]. Les statuts organisent ainsi la mise en sommeil de la discipline de vote pour les sujets de conscience ou ceux afférents à l'éthique, pour lesquels, le parlementaire se prononce en son âme et conscience, sans encourir de sanction. Une telle clause de conscience a permis à une majorité du groupe UDR[1375] de ne pas soutenir le texte relatif à l'interruption volontaire de grossesse pourtant porté pas le Gouvernement de J. CHIRAC, dont il était le principal soutien.

La question de savoir si un texte appartient à la catégorie des *sujets de société*, qui font intervenir des conceptions philosophiques, morales, religieuses… relève de la compétence du président de groupe[1376]. Il peut sembler que cette qualification relève de l'évidence. D'ailleurs interrogés sur la question, les parlementaires et leurs collaborateurs mentionnent habituellement les questions afférentes à la vie et à la mort, telles les *lois relatives à la dépénalisation de l'avortement* ou *à l'abolition de la peine de mort*. Toutefois, il est possible que certains élus estiment que le sujet relève de leur conscience, alors que d'autres considèrent qu'il n'y a pas à faire appel au concept de conscience puisque le texte participe à la réalisation de l'idéal qui est au fondement de l'organisation politique. Ce fut notamment le cas en 2004, lors de l'examen du texte réaffirmant le principe de laïcité à l'école, le groupe majoritaire estimant qu'il s'agissait d'un sujet de conscience, alors que le groupe socialiste refusait à ses membres la liberté de vote sur ce sujet.

Cette affirmation, dépourvue de toute ambigüité, de la liberté de vote face à un tel sujet de société contraste avec les statuts socialistes qui n'accordent qu'avec une extrême réticence la liberté de vote.

[1371] Article 5 alinéa 3 des statuts actuels du groupe UMP de l'Assemblée Nationale.
[1372] Article 5 alinéa 2.
[1373] Article 5 alinéa 1.
[1374] *Idem.*
[1375] Cent vingt-quatre députés sur cent soixante-dix-huit.
[1376] Selon S. GIR, secrétaire générale du groupe UMP de l'Assemblée Nationale.

- *Les statuts socialistes*

Les statuts socialistes, conformément à l'idéologie des partis de masse, consacrent le principe de l'unité de vote obtenue par la discipline. Cette règle est valable quelles que soient les circonstances, l'article 9-6 des statuts du Parti Socialiste disposant qu'*« en toutes circonstances, ils [les parlementaires socialistes] doivent respecter la règle de l'unité de vote de leur groupe »*. Tout refus de se soumettre à ce principe général et absolu entraîne une sanction. Les documents internes du groupe SRC rappellent cette règle aux députés : *« les questions qui engagent le groupe sont librement débattues, mais une fois la position arrêtée, la discipline de vote et d'expression est une règle statutaire »*. Il faut se référer à l'article 17 du document interne au groupe SRC intitulé *« Fonctionnement et Règlement »*[1377] pour trouver la mention d'une possible exception à la règle qui jusqu'alors semblait impérative : *« en séance et dans les commissions, l'unité de vote est la règle. Toutefois, pour un motif exceptionnel, un député peut demander à reprendre sa liberté de vote. Le groupe statuera sur sa requête »*. Différents termes ici employés nous permettent de douter que cette disposition concerne les sujets de conscience, notamment le fait que la demande puisse émaner d'un seul député, alors que les sujets de conscience ou d'éthique revêtent une dimension globale, voire universelle, ils heurtent la conscience de tout parlementaire et pas uniquement d'un seul député. Cette mesure exceptionnelle peut, en revanche, permettre à un député gêné électoralement par un texte d'échapper à la discipline de vote.

Il semble, à s'en tenir à ces imprécisions, que les statuts socialistes refusent aux élus, confrontés à un sujet de conscience, la possibilité de s'extraire de la discipline de vote sans encourir de sanction et consacrent le caractère général et absolu de la discipline de vote. N. CASTAGNEZ, étudiant les indisciplines parlementaires des élus socialistes de la SFIO[1378], constate que groupe et parti se sont toujours montrés réticents à accorder la liberté de vote aux élus, estimant que sans discipline de vote, le groupe n'a plus de raison d'être. Elle relève également que l'octroi de cette liberté, sauf dans les cas où les leaders ne peuvent imposer leur consigne du fait de la singularité de la situation (10 juillet 1940 ou 1er juin 1958), est limité aux cas où *« les enjeux locaux dépassent les clivages gauche/droite (...) face à ces cas qui s'enracinent dans une histoire et une culture régionale sensibles et aux lourdes retombées électorales, la discipline partisane a la sagesse de s'effacer »*[1379]. Constat qui conforte notre

[1377] Voir annexe n° 4.
[1378] 1905-1969.
[1379] N. CASTAGNEZ, Discipline partisane et indisciplines parlementaires, op. cit., p. 44.

interprétation de l'article 17 du document intitulé *« Fonctionnement et Règlement »* et explique la rareté des cas dans lesquels la clause de conscience est invoquée par les élus socialistes.

La pratique permet d'infirmer ces premières déductions et de conclure à l'existence d'une clause de conscience. En octobre 2009, le groupe SRC a souhaité introduire en droit français une exception d'euthanasie, à cette fin, les responsables ont adressé aux membres du groupe le texte de la proposition de *loi relative au droit de finir sa vie dans la dignité* et sollicité leur signature, en ménageant la possibilité pour chaque membre de refuser son concours : *« sur ce sujet, où chacun pourra faire jouer la clause de conscience, seuls les députés qui auraient explicitement donné leur consentement seront signataires de la proposition de loi »*[1380]. Le groupe reconnaît, *ab initio*, l'existence d'une clause de conscience qui permet aux députés de ne pas suivre l'initiative du groupe, et on comprendrait mal que les parlementaires puissent refuser que leur nom soit automatiquement adossé à une proposition de loi dont ils ne partagent pas les valeurs, mais contraints de la soutenir au moment des votes. La clause de conscience s'applique à l'ensemble de la procédure législative depuis l'initiative jusqu'au vote, en passant par l'examen en commission ou en séance. Elle s'impose donc dans la pratique, contrairement aux dispositions des statuts qui consacrent le caractère général et absolu de la discipline de vote.

Le groupe socialiste consacre donc une exception à la discipline de vote qui est la règle de fonctionnement : dans les cas où la conscience de l'élu entre en jeu, le parti n'a pas à donner de consignes impératives. Une telle exception semble ne pas exister au sein des groupes que nous avons précédemment qualifiés d'*atypiques*.

- *Les groupes atypiques*

Les groupes *atypiques* reconnaissent la liberté de vote absolue de leurs membres. Aucune disposition statutaire, lorsque le groupe a choisi de se doter d'un règlement intérieur, n'organise la discipline de vote, ni les exceptions qui pourraient lui être apportées. Il est possible d'estimer que face à un sujet de société, comme pour tout autre texte, ces groupes cherchent à établir une position consensuelle et à convaincre leurs membres de l'adopter.

[1380] Documents aimablement confiés par P. BOURGUIGNON, député SRC. Voir annexe n° 8.

Il semble dès lors peu opportun de s'interroger sur les cas de vote en conscience au sein de ces groupes. Toutefois, il est pertinent d'évoquer le cas du groupe centriste, le secrétaire général du groupe Nouveau Centre, F. CECCONI[1381], estimant que face à un tel sujet de société, les parlementaires centristes se doivent de manifester leur unité et non leurs divergences : *« on ne peut pas imaginer qu'un parti ne porte pas un projet de société (...). Il est impossible de définir le parti uniquement sur la politique économique (...). Il est normal qu'une formation politique ait une position sur les sujets politiques (...). On ne peut pas se retrancher en disant ''c'est un problème de conscience individuelle''. Les électeurs ont le droit de savoir. Il faut trouver des points de convergence, c'est une vraie exigence »*[1382]. Ainsi, l'unité de vote qui est simplement recherchée lors des scrutins habituels devient une *« exigence »* face à un sujet de société, notamment, parce que le groupe est perçu comme *« la vitrine du parti »*[1383]. A l'inverse de l'ensemble des autres groupes, le groupe centriste se caractériserait par le respect de la liberté de vote et, à en croire le secrétaire général, par sa mise en sommeil face à un sujet de société, puisque dans ce cas l'unité de vote des parlementaires reflète l'adhésion des élus au projet de société véhiculé par le parti.

Une étude des votes émis par les élus centristes lors des scrutins portant sur de tels sujets permet d'infirmer cette assertion. Il est, en premier lieu, possible de constater que cette recherche de l'unité se traduit rarement par l'unanimité du groupe ; seul le scrutin du 24 novembre 2009 permet à l'ensemble des députés Nouveau Centre de rejeter unanimement la *proposition de loi socialiste relative au droit de finir sa vie dans la dignité*. L'ensemble des autres scrutins publics portant sur un sujet de société démontre l'existence d'une division, que le groupe centriste appartienne à la majorité ou à l'opposition ; ainsi, au cours de la onzième législature, soixante-quatre membres de l'UDF ont choisi, le 5 décembre 2000, de voter contre la *loi AUBRY relative à l'IVG*, cinq autres ont voté pour, soit une dissidence de 11,63 % de l'effectif du total du groupe. Une même division peut être constatée au cours de la douzième législature, notamment lors du vote, le 30 novembre 2004, de la *proposition de loi LEONETTI*, vingt-six membres de l'UDF ayant choisi de voter pour et deux de s'abstenir, soit une dissidence de 6,45 %. Certes, ces divisions peuvent sembler faibles, surtout s'agissant d'un groupe qui n'applique pas la discipline de vote, ce qui permet d'adhérer, *a priori*, à la thèse de F. CECCONI, les élus centristes faisant montre, alors que quatre choix se présentent

[1381] Jusqu'en juin 2011, date de son entrée dans le cabinet de F. SAUVADET, nouveau ministre de la Fonction Publique.
[1382] Entretien avec l'auteur.
[1383] F. CECCONI, entretien avec l'auteur.

à eux, d'une certaine cohésion. Il convient, toutefois, de rapprocher ces statistiques de celles établies préalablement. Au cours de la onzième législature, la dissidence moyenne est de 2,58 députés par scrutin public portant sur l'ensemble d'un texte, soit moins de trois députés qui votent différemment de la majorité du groupe. Au cours de la douzième législature, cette dissidence moyenne atteint à peine deux députés[1384]. Ces moyennes masquent des disparités, au cours de la onzième législature, le groupe a adopté une position unanime au cours de vingt-neuf des cinquante scrutins publics portant sur l'ensemble d'un texte, comme au cours de trente-quatre des soixante-dix scrutins publics recensés durant la douzième législature. Les divisions observées à l'occasion des scrutins portant sur des sujets de conscience sont donc beaucoup plus importantes que celles constatées lors de tout autre scrutin public ; confronté à un sujet de conscience, le groupe tend à se diviser davantage que lors de tout autre scrutin public. Malgré l'exigence d'union affirmée par le secrétaire général, la liberté de vote caractéristique des groupes libéraux prévaut, y compris face aux textes qui mobilisent les conceptions morales, philosophiques et religieuses des élus.

Si la logique présidant à la rédaction des statuts des groupes gaulliste et socialiste est différente, les conséquences sont identiques : face à un tel sujet, les parlementaires jouissent de la liberté de vote … et adoptent massivement la même position, manifestant ainsi l'unité idéologique du groupe, dont les élus, libérés de la discipline de vote, continuent de partager les mêmes idéaux et de voter tous, ou presque, de manière identique.

b) La manifestation de la cohésion idéologique du groupe

Grâce à la clause de conscience consacrée par les textes et la pratique, les parlementaires peuvent, lors de leur vote respecter leurs convictions personnelles, sans tenir compte de la volonté du Gouvernement ni de celle de la majorité du groupe et sans encourir de sanctions, officielles ou officieuses. Cela a permis, en 1974, lors de l'examen de la *loi IVG*, à de nombreux parlementaires de la majorité de ne pas soutenir l'initiative gouvernementale[1385]. Ce texte constitue l'archétype des sujets de conscience qui ont conduit

[1384] Exactement 1,91 député. Compte non tenu des rectifications de vote et sans présumer du sens à donner à l'absence.

[1385] En juin 1972, lors de l'examen du projet de loi visant à libéraliser l'avortement, P. MESSMER, Premier Ministre, avait déjà accordé la liberté de vote aux élus UDR : *« le Gouvernement fait une proposition… l'Assemblée et, en premier lieu, le groupe UDR sont libres de leur choix… Je n'ignore pas qu'il s'agit d'un problème de conscience et il va de soi que la liberté de vote sera totale. Je suis prêt à discuter personnellement de ce texte avec qui le désire… Le Parlement doit prendre le temps d'étudier la question avec soin »*. Intervention de P. MESSMER devant l'UDR le 12 juin 1972, *Le Monde*, 14 juin 1972.

les responsables à octroyer la liberté de vote aux élus, ainsi, le 5 décembre 2000, lors de l'adoption par l'Assemblée Nationale, au scrutin public, de la loi *AUBRY relative à l'interruption volontaire de grossesse*, qui augmente le délai légal pendant lequel la femme peut recourir à l'avortement, le groupe gaulliste, principale formation d'opposition, est divisé : huit députés ont choisi de voter pour et trois de s'abstenir alors que cent dix-sept votent contre. Certes, il y a bien une division, mais celle-ci demeure faible puisqu'elle ne représente que 8 % de l'effectif total du groupe[1386], l'élément remarquable en l'espèce est la cohésion du groupe gaulliste. Elle manifeste la communion idéologique des élus, qui ont choisi d'appartenir au groupe gaulliste parce qu'ils partagent les mêmes valeurs, un tronc commun englobant les questions éthiques et ontologiques, qui sont au fondement de toute réflexion politique.

Cette manifestation de la cohésion du groupe fondée sur le partage de valeurs identiques se rencontre, dans l'ensemble des groupes parlementaires, lorsque les élus bénéficient de la clause de conscience. Tel fut le cas lors de l'adoption, le 30 novembre 2004 de *la loi LEONETTI relative aux droits des malades en fin de vie*, adoptée par cent quarante-neuf députés socialistes sur cent cinquante[1387], la clause de conscience ayant permis aux députés de l'opposition de soutenir un texte de la majorité, les clivages politiques s'étant, en l'espèce estompés jusqu'à disparaître. Cette attitude progressiste ne se limite pas aux seules initiatives parlementaires puisque le 10 février 2004, l'Assemblée Nationale a presque unanimement adopté le projet de *loi encadrant, en application du principe de laïcité, le port de signes et de tenues manifestant une appartenance religieuse dans les écoles, collèges et lycées publics*[1388]. Certes, à cette occasion encore, le groupe UMP a connu la division, celle-ci demeure cependant marginale puisqu'elle ne représente que 7,97 % de l'effectif total du groupe[1389]. Une fois encore, c'est la cohésion plus que la division qui est remarquable ; elle relativise l'importance de la discipline de vote, la communauté idéologique et philosophique constituée par les parlementaires leur permettant d'afficher une quasi unanimité, alors qu'aucune consigne ne leur était imposée. Seul le scrutin du 22 janvier 2001 relatif à la *loi bioéthique* fait exception : si les groupes de la majorité ont massivement adopté le texte[1390], les groupes de

[1386] Deux cent trente-sept membres à cette date.

[1387] La clause de conscience a, en l'espèce, permis l'adoption du texte à la quasi unanimité par tous les groupes parlementaires, qu'ils appartiennent à la majorité ou à l'opposition. Soit trois cent quarante-cinq députés UMP sur trois cent soixante-et-un, vingt-six députés UDF sur trente-et-un et sept députés communistes républicains sur vingt-deux.

[1388] Trois cent trente députés UMP sur trois cent soixante-quatre, cent quarante députés socialistes sur cent quarante-neuf, treize députés UDF sur trente et sept députés communistes et républicains sur vingt-deux.

[1389] Douze votes contre et dix-sept abstentions.

[1390] Deux cent sept députés socialistes, trente-cinq députés communistes et vingt-sept députés RCV.

l'opposition ont fait montre d'une grande division : cinquante-et-un députés RPR l'ont soutenu, onze ont voté contre et soixante-trois ont choisi l'abstention. Position majoritairement partagée par les parlementaires de l'UDF puisque soixante-trois ont choisi de s'abstenir, trois ont voté contre et cinq ont soutenu le texte. En l'espèce, le fort pourcentage d'abstention traduit l'embarras des groupes d'opposition ; il semble également qu'elle constitue la direction de vote établie par le groupe et vers laquelle les parlementaires indécis se sont réfugiés. Ainsi, l'absence de discipline de vote ne signifie pas que le groupe ne cherche pas à organiser son unité, notamment en établissant la consigne qui lui semble pouvoir convenir à l'ensemble de ses membres ; indirectement, la notion de discipline de vote demeure posée, même lorsque joue la clause de conscience.

2) La discipline de vote, problématique centrale des votes en conscience

L'énoncé peut paraître paradoxal puisque, lorsque la clause de conscience est utilement invoquée, la discipline de vote entre en sommeil, le groupe cherchant à assurer à ses membres la liberté de vote et non à les contraindre au respect des consignes. Toutefois, l'unité des votes demeure la problématique centrale, les responsables ayant pour mission de garantir et d'affirmer la cohésion des parlementaires, autour ou contre le projet gouvernemental, y compris face à un texte mettant en cause les conceptions morales ou éthiques de tout un chacun. Certes, habituellement, l'unité est obtenue par la conviction et la négociation, ainsi en 1974, afin de se concilier les voix de la majorité, S. VEIL accepte soixante-trois amendements de la commission des Affaires Sociales et Culturelles de l'Assemblée Nationale[1391]. Comme le constate J. MOSSUZ-LAVAU, la ministre prend garde à ce que le principe du texte soit adopté et pour cela, accepte les modifications parlementaires : *« elle a avant tout une exigence, qu'elle défendra contre vents et marées : que la décision d'avorter revienne aux femmes (...) tout le reste est négociable et le sera dans la mesure où il faut une majorité »*[1392]. Toutefois, cette démarche conciliante ne peut suffire, à elle seule, à permettre l'adoption du texte et la discipline de vote réapparaît, ce qui atteste qu'elle est la seule à pouvoir garantir l'unité des votes (a). En d'autres occasions, la mise en œuvre de la clause de conscience permet aux responsables d'affirmer la cohésion du groupe alors que le sujet fait déjà

[1391] M. COTTA, *Cahiers secrets de la Cinquième République, t. 1, 1965-1977, op. cit.*, p. 580.
[1392] J. MOSSUZ-LAVAU, *La contraception et la loi sur l'IVG*, in S. BERSTEIN et J. F. SIRINELLI, *Les années Giscard, Les réformes de société : 1974-1981, op. cit.*, p. 244.

l'unanimité en son sein, la liberté de vote ainsi octroyée est instrumentalisée afin d'attester la vanité de la discipline (b).

a) La discipline de vote, seule garante de l'unité de vote

Face à un sujet de conscience, la discipline de vote est marginale, en attestent les fréquents cas de division ; toutefois, les clivages politiques se sont radicalisés, à tel point qu'il semble que, depuis la fin des années 1970, l'impératif d'unité l'emporte sur la conscience.

- *La loi VEIL, entre conviction et contrainte*

La *loi de 1975 relative à l'interruption volontaire de grossesse* est l'objet d'une longue négociation[1393]. Le Gouvernement, conscient qu'il ne peut contraindre la majorité à adopter un tel texte contre sa volonté[1394], a privilégié la négociation. S. VEIL a ainsi accepté de ne pas traiter, dans ce texte, du remboursement par la sécurité sociale : *« sur ce point précis, je sentais qu'il valait mieux prévoir un autre système d'aide à l'intention des femmes en difficultés financières. Trop de députés de droite me semblaient hésitants ; les électeurs menaçaient de ne plus payer leurs cotisations de sécurité sociale ; il fallait une fois encore se montrer pragmatique »*[1395]. C'est également le pragmatisme qui la conduit à accepter un amendement visant à étendre au conseil d'administration des cliniques privées la possibilité d'opposer à l'IVG la clause de conscience reconnue aux médecins, alors que cet amendement pouvait lui faire perdre les voix de gauche, sans lesquelles l'adoption du texte s'avérait impossible. Afin de ménager les soutiens, d'où qu'ils viennent, elle parvient, au cours d'une interruption de séance qu'elle a sollicité, à convaincre G. DEFERRE de la faiblesse de cette concession face à l'avancée que constitue l'adoption d'un principe auquel tiennent les élus socialistes.

[1393] Le premier projet de loi visant à libéraliser la pratique ayant été examiné par l'Assemblée Nationale en juin 1972.

Les parlementaires n'ont pas attendu d'être saisis par le Gouvernement, puisqu'en juin 1970, ils déposent une proposition de loi, issue des travaux du groupe d'étude des affaires sanitaires et sociales, visant à ouvrir l'avortement à la femme placée dans un état de détresse.

[1394] Ainsi, J. FOYER, hostile à la loi, affirme en 1991 : *« dans les débats sur les problèmes d'éthique, les groupes de droite et du centre ont laissé la liberté de vote à leurs membres. S'ils ne l'eussent pas fait, leurs députés l'eussent exercée d'eux-mêmes »*. J. FOYER, *Le député dans la société française*, *op. cit.*, p. 93.

[1395] S. VEIL, *Les hommes aussi s'en souviennent*, p. 78, citée par J. MOSSUZ-LAVAU, *La contraception et la loi sur l'IVG*, *op. cit.*, p. 246.

Toutefois, ces concessions sont peu efficaces et si l'attachement présidentiel *« limite les rebellions »*[1396], il ne suffit pas à emporter la conviction de la majorité qui se déchaîne contre la ministre, qui manque de retirer son projet de loi. La négociation seule n'aurait pu conduire à l'adoption du projet, de nombreux parlementaires indécis s'attachant à suivre la volonté présumée de leurs électeurs. Seule une manifestation d'autorité a conduit une part non négligeable[1397] de la majorité à soutenir le projet gouvernemental, en premier lieu, celle de V. GISCARD D'ESTAING, qui a exigé des ministres qu'ils contraignent leur suppléant à adopter le texte, avec un succès relatif. En effet, si le suppléant de J. CHIRAC[1398] se plie la règle présidentielle, celui de V. ANSQUER[1399], ministre du Commerce et de l'Artisanat, s'oppose au texte. En second lieu, le Premier Ministre, J. CHIRAC, intervient personnellement auprès des députés gaullistes à qui il aurait *« passé un vrai savon, il en a apostrophé, paraît-il un - un des plus virulents - en lui disant qu'il était aussi con qu'une valise sans poignée ! »*[1400].

Il apparaît donc qu'après avoir accordé la liberté de vote, les responsables cherchent à obtenir un large soutien de la majorité, une telle liberté ne pouvant aboutir à un échec gouvernemental, d'abord en associant les parlementaires à la rédaction du texte, puis devant le peu d'effet de cette opération, en faisant montre d'autorité et en imposant la discipline de vote à certains d'entre eux, placés dans une situation de particulière dépendance.

Ces manœuvres n'ont pas remis en cause la liberté de vote accordée aux députés de la majorité, qui ont ainsi pu respecter leurs convictions. Toutefois, la progressive radicalisation des oppositions conduit les responsables à imposer la discipline de vote même face à un sujet de conscience.

[1396] M. COTTA, *Cahiers secrets de la Cinquième République, t. 1, 1965-1977, op. cit.*, p. 579. L'auteur rappelle que le 24 octobre 1974, V. GISCARD D'ESTAING a clos sa conférence de presse en annonçant le débat sur l'IVG lors duquel chacun est appelé à se prononcer *« sans discipline de parti »*. *Idem*, p. 574.

[1397] Etant donnée l'opposition idéologique de la droite conservatrice, attestée, notamment, par le renvoi en commission en décembre 1973 du précédent texte gouvernemental relatif à ce sujet, par deux cent cinquante-cinq voix, dont cent soixante-trois UDR sur cent quatre-vingt-un.

[1398] H. BELCOUR.

[1399] L. DARNIS, dont ce fut le seul mandat parlementaire.

[1400] M. COTTA, *Cahiers secrets de la Cinquième République, t. 1, 1965-1977, op. cit.*, p. 564.

- *L'introduction de la discipline de vote, traduction de la radicalisation des conflits politiques*

Lorsqu'ils sont confrontés à un texte qui renouvelle l'interrogation philosophique de la place de l'homme dans la société, les parlementaires attendent que leur groupe leur laisse la liberté de se prononcer en conscience et de s'éloigner, si leur conception personnelle diverge de celle de la majorité du groupe, de la direction de vote qu'il aura proposé. Cette conception consensuelle des relations entre élus et groupe semble proche de l'autodiscipline décrite par les parlementaires : les parlementaires débattent librement après avoir reçu l'information nécessaire, fournie par le groupe ou les assistants parlementaires, à Paris ou en circonscription, puis définissent consensuellement une direction de vote. La comparaison pourrait s'arrêter là puisque nous avons déjà pu relativiser l'autodiscipline en démontrant l'existence de pressions à l'intensité variable, qui s'exercent sur les parlementaires afin qu'ils respectent l'unité de vote ; pressions qui semblent incompatibles avec un sujet relatif à l'éthique, qui met en jeu les conceptions philosophiques et humanistes propres à chacun. Toutefois, certaines interventions attestent que les pressions s'appliquent même lorsque la clause de conscience joue, les parlementaires se devant de respecter l'unité afin de ne pas affaiblir la position gouvernementale ou la cohésion de l'opposition. Cet impératif s'impose à leur conscience. B. LACHAISE estime que cette évolution date de 1979 : *« si les convictions personnelles, morales et religieuses ont contribué à des votes divergents en 1974, celles-ci ne pèsent plus à l'heure des choix à compter de 1979, quand, désormais, jusqu'en 2001, le vote des gaullistes est politique et traduit sur les ''lois de l'amour'', une volonté d'opposition ferme, en 1979 au Président GISCARD D'ESTAING puis à compter de 1982 à la gauche au pouvoir »*[1401]. Certes, l'auteur a consacré son étude aux ''*lois de l'amour''* : réformes libérales du divorce, de l'interruption volontaire de grossesse, reconnaissance législative du concubinage, notamment, homosexuel…, son objet est donc apparemment différent du notre ; toutefois, nombre de ces lois confrontent les parlementaires à leur conscience puisqu'elles concernent les *« convictions personnelles, morales et religieuses »*, pourtant, là encore, l'impératif d'unité s'impose et limite l'impact de la clause de conscience.

Cette conclusion se vérifie par l'étude des scrutins publics portant sur ces textes spécifiques. Nous avons déjà pu constater l'importante cohésion des groupes parlementaires face à un tel sujet alors, qu'en théorie, la liberté de vote leur est accordée. Ainsi, en 1979, lorsqu'il s'est

[1401] B. LACHAISE, Les députés gaullistes et les ''lois de l'amour'', *op. cit.*, p. 43.

agi de prolonger l'expérimentation ouverte en 1975 par la *loi VEIL*, les parlementaires gaullistes ont massivement choisi de s'opposer au texte, puisque seuls vingt-cinq des cent cinquante-quatre membres que compte le groupe ont soutenu le projet de loi, dont seulement treize des cinquante-quatre députés qui avaient voté le projet en 1974. Interrogé en 2007, V. GISCARD D'ESTAING constate qu'*« il y a eu plus de ''contre'' en 1979 qu'en 1974 alors que nous avions gagné les élections (...). Au sein du RPR, la proportion de ceux qui ont voté contre a été beaucoup plus forte. En particulier, tous les anciens Premiers Ministres membres du RPR : M. DEBRE, M. COUVE DE MURVILLE, P. MESSMER, J. CHIRAC qui avait défendu la loi en 1974 ou plus exactement qui était alors le chef du Gouvernement qui avait présenté la loi »*[1402]. A demi-mot, l'ancien chef d'Etat estime que le rejet du texte par ceux qui l'avaient précédemment soutenu atteste une politisation de l'enjeu dans un contexte de majorité divisée, où le RPR cherche à déstabiliser le Gouvernement et à travers lui le Président.

Cette politisation des sujets de conscience et le maintien de la discipline de vote qui est son corollaire est affirmé plus clairement par les responsables politiques lors de l'examen de la *loi de 1982 organisant le remboursement de l'interruption volontaire de grossesse par la sécurité sociale*. J. TOUBON inscrit le vote des députés RPR dans le contexte d'exaspération des antagonismes et de radicalisation de l'opposition, propre à cette première alternance : *« nous pensons que ce projet (...) sera une sorte de symbole politique dont les uns se réclameront et que les autres récuseront. Cette symbolique politique, cette victoire d'un camp sur l'autre ne sont pas à la hauteur de l'enjeu (...). Tous les membres du groupe RPR voteront contre ce projet de loi, qu'ils aient pris position antérieurement contre ou pour la légalisation de l'IVG »*[1403]. Le porte-parole du groupe gaulliste évoque la manœuvre qui consiste à utiliser un texte pour en faire un symbole politique, repoussant la droite vers le conservatisme et la gauche vers le progressisme. Toutefois, il valide cette démarche, puisqu'il annonce l'unité des votes, l'ensemble du groupe ayant choisi de voter contre un projet de loi qui concrétise une liberté ouverte par certains d'entre eux. Les parlementaires se voient ainsi contraints à l'unité. Celle-ci ne peut s'expliquer par la seule communion idéologique, elle implique l'existence d'une discipline de vote à laquelle les députés gaullistes se plient parce qu'elle offre un retentissement plus important à leur action. Cette radicalisation était déjà présente en 1981, lors du vote de la *loi abolissant la peine de mort*, l'enjeu de société est

[1402] V. GISCARD D'ESTAING in S. BERSTEIN et J. F. SIRINELLI, *Les années Giscard, Les réformes de la société, 1974-1981*, *op. cit.*, 270 p.
[1403] JO AN, 2 décembre 1982, p. 8569, B. LACHAISE, *Les députés gaullistes et les ''lois de l'amour''*, *op. cit.*, p. 45-46.

devenu symbole politique et les parlementaires de droite ne peuvent concevoir de soutenir le texte[1404] du Gouvernement. Il est vrai que les circonstances avaient renforcé la dimension politique du débat, notamment parce que F. MITTERRAND avait clairement affirmé qu'il était favorable à l'abolition, dont le principe figurait dans le programme commun de la gauche et parmi les cent dix propositions du candidat. Dès lors, la réforme fut présentée *« comme une réforme majeure du premier septennat de F. MITTERRAND »*[1405] et *« les discussions furent marquées, en 1981, par la volonté de réaffirmer la dimension avant tout politique de l'abrogation »*[1406]. Le texte ne peut plus seulement apparaître comme un sujet mobilisant les conceptions ontologiques des élus, il devient un texte politique renvoyant à chaque parlementaire la vision schématique de ses valeurs (à la gauche la liberté, à la droite l'oppression) et de ses obligations (à la majorité le devoir de soutenir le texte, à l'opposition celui de le combattre). Ainsi, U. BATTIST, député socialiste des septième (1981-1986) et neuvième (1988-1993) législatures, reconnaît qu'en l'espèce il n'y a pas de mise en œuvre de la clause de conscience, sans doute parce que le groupe n'a pas élevé de contestation contre un projet auquel il adhérait majoritairement, mais également parce que le programme électoral, les cent dix propositions du candidat-Président étant devenues la charte de l'action législative de la majorité socialiste, mentionnait expressément l'abolition et que les parlementaires socialistes estimaient avoir été *« élus pour ça »*[1407]. En conséquence, les résistances de certains lui semblent choquantes *« parce qu'on le savait dès l'origine »*[1408]. P. JOXE, relatant ses *« Cas de conscience »*, évoque le vote de cette loi : *« à l'Assemblée, les députés socialistes disposaient à eux seuls d'une large majorité absolue de cent soixante-six sur quatre cent quatre-vingt-onze. Une loi pouvait être votée par notre groupe seul, même en cas de défaillance d'un ou plusieurs : nous avions de la marge. Cependant, on appliquait la règle de la discipline de vote, aujourd'hui tombée en désuétude : quand un député refusait de voter une loi, il était sanctionné. Ainsi, G. HOUTEER, député socialiste de Toulouse qui avait voté contre l'abolition de la peine de mort en 1981, avait été exclu immédiatement de notre*

[1404] Le rejet par leur électorat traditionnel d'une telle mesure peut également expliquer cette unité exemplaire. Il est toutefois possible d'étendre à cette espèce le commentaire de J. SOUSTELLE, confronté lors de l'examen de la loi relative à l'interruption volontaire de grossesse à *« une sorte de terrorisme électoral menaçant certains d'entre nous de perdre des suffrages s'ils votent de telle ou telle manière ... Je ne crois pas qu'il y ait un parlementaire digne de ce nom qui soit prêt, sur un sujet aussi crucial, à renier ses convictions pour éviter de perdre mille ou deux cents voix dans sa circonscription »*, JO AN, 27 novembre 1974, troisième séance, p. 7133. *Idem*, p. 42.

[1405] J. LE QUANG SANG, L'abolition de la peine de mort en France : une étude de sociologie législative (1976-1981), *Déviance et Société*, 2000, vol. 24, n° 3, p. 289.

[1406] *Idem*, p. 292.

[1407] U. BATTIST, entretien avec l'auteur.

[1408] *Idem*.

groupe. A ma demande bien sûr »[1409]. Si l'on ne peut adhérer au jugement de l'ancien président du groupe socialiste, estimant que la discipline de vote est *« aujourd'hui tombée en désuétude »*, ce témoignage démontre que la discipline de vote est appliquée dans toute son acuité, y compris face à un sujet de conscience.

Une même exacerbation des antagonismes politiques a présidé au vote de la loi reconnaissant le concubinage hétérosexuel et homosexuel. Une fois encore, face à un sujet de société qui mobilise des conceptions morales, religieuses et philosophiques, le groupe gaulliste a obtenu de ses membres le respect de la discipline de vote, seuls deux députés rompant l'unité de vote[1410]. L'intervention de J. P. MICHEL, rapporteur socialiste de la *loi instaurant le pacte civil de solidarité*, est particulièrement révélatrice des tensions qui animent le groupe RPR et du poids de l'impératif de cohésion : *« F. FILLON déclarait qu'il était à l'honneur de R. BACHELOT d'avoir compris avant beaucoup les évolutions de la société française. Ce fut le cas par exemple, de nos collègues E. BALLADUR ou A. JUPPE, qui ont fait état de leurs hésitations. Mais, chers collègues du RPR, votre ami de l'époque, Ch. PASQUA résumait parfaitement la stratégie de votre groupe en disant : ''je suis favorable à l'adoption de ce texte, mais mon groupe ayant décidé de voter contre, je voterai contre'' (...). Mais je peux m'adresser plus particulièrement à Messieurs MATTEI, SEGUIN, DELEVOYE, FILLON, BAUDIS, DONNEDIEU DE VABRES, J. B. RAIMOND, et d'autres, ainsi qu'à tous ceux qui, dans les couloirs – je ne les citerai pas – me disaient : ''tu sais, ton texte, il n'est pas mal, mais tu comprends, politiquement, il est gênant pour nous'' »*[1411]. Malgré le soutien ainsi manifesté dans les couloirs, seule R. BACHELOT a durablement soutenu la proposition de loi, les cent trente autres députés RPR participant au vote ayant choisi de voter contre le texte. En réponse, les groupes de la majorité ont massivement soutenu le Gouvernement. Soutien obtenu grâce à un rappel à l'ordre consécutif au vote d'une question préalable permise par la défection d'un nombre important de parlementaires socialistes, réticents à voter, contre leur conscience, un texte du Gouvernement[1412]. Cette fois encore, il semble que les élus socialistes n'aient pu bénéficier de la clause de conscience et que l'autorité ait permis l'adoption par la majorité du texte de loi.

[1409] P. JOXE, *Cas de conscience*, Paris, Labor et Fides, 2010, 243 p.

[1410] R. BACHELOT vote pour, tandis que Ph. SEGUIN choisit de s'abstenir. Il estime, en effet, qu'il serait politiquement dangereux pour lui de soutenir le texte du Gouvernement : *« il était hors de question que je ne suive pas la meute des opposants : j'aurais été désavoué, donc affaibli »*. Ph. SEGUIN, *Itinéraire dans la France d'en haut, d'en bas et d'ailleurs*, Paris, Seuil, 2003, p. 471, cité par B. LACHAISE, Les députés gaullistes et les ''lois de l'amour'', *op. cit.*, p. 48.

[1411] J. P. MICHEL, JO AN, 13 octobre 1999, première séance, p. 7248-7250. *Idem*, p. 41.

[1412] Bien que juridiquement le texte soit une initiative parlementaire, il s'agit d'un projet de loi dissimulé.

La discipline de vote s'est imposée aux consciences parlementaires, aucun des textes reflétant l'idéal politique des groupes ne pouvant bénéficier de la clause de conscience, quel que soit son objet, sa nature politique et plus encore sa force symbolique, qui empêchent les parlementaires de s'allier à leur adversaire[1413].

Les succès électoraux, depuis 2002, des partis de droite semblent clore cette radicalisation, sans toutefois entraîner un affaiblissement de l'exigence d'unité, qui semble de nouveau obtenue par la négociation et non plus imposée par la discipline de vote. Ainsi, la *loi du 22 avril 2005 relative aux droits des malades et à la fin de vie*, qui permet à un malade de s'opposer aux traitements préconisés par les équipes médicales et partant d'accélérer son décès, est l'aboutissement d'un travail parlementaire accompli sereinement, à partir du rapport de J. LEONETTI ; la même recherche de consensus a permis l'adoption par le groupe UMP du projet de *loi relatif à la laïcité à l'école*, le principe d'une réglementation législative ayant été validé par une mission parlementaire d'information constituée autour du président de l'Assemblée Nationale, J. L. DEBRE.

En période de fortes tensions entre la majorité et l'opposition, il semble que la clause de conscience soit dépourvue de réalité, l'unité de vote s'imposant aux parlementaires, qu'ils appartiennent à la majorité ou à l'opposition, conscients qu'elle seule leur offre la crédibilité nécessaire à séduire à nouveau massivement les électeurs. Exigence intériorisée qui permet à la discipline de vote de supplanter la liberté dont les parlementaires ne peuvent se prévaloir même en présence d'un sujet de conscience.

Il convient de remarquer qu'il demeure de bon ton d'affirmer qu'en ces occasions, les parlementaires ont bénéficié de la liberté de vote et que, face à de tels textes, groupes et partis sont incapables de contraindre les parlementaires à renier leurs convictions[1414].

b) L'instrumentalisation de la clause de conscience

B. LACHAISE établit la liste des motivations qui conduisent les parlementaires à adopter les textes de société : *« les gaullistes qui ont approuvé les lois sur la contraception, sur l'IVG, le divorce ou le PACS, ont voté selon leur conscience. Beaucoup ont fait ce choix par résignation face aux évolutions rapides de la société. D'autres ont eu le souci de ne pas*

[1413] Seule la loi bioéthique de 2002 semble faire échec à cette radicalisation.

[1414] Ainsi, pour O. FAURE, secrétaire général du groupe SRC, *« le parti s'arrête aux cœurs et aux consciences »* et pour J. FOYER, la liberté de vote, si elle n'avait pas été accordée aurait été arrachée par les parlementaires gaullistes.

être associés au conservatisme (…). Enfin, quelques uns ont approuvé ces lois par conviction réformatrice »[1415]. Certains parlementaires peuvent, ainsi, utiliser la clause de conscience afin de se démarquer du reste du groupe et d'apparaître plus sensibles aux évolutions de la société. Il demeure toutefois mal aisé de départager l'instrumentalisation de l'expression d'une conception profonde ; cela semble plus facile lorsque l'instrumentalisation est le fait du groupe parlementaire. Celui-ci peut médiatiser son attitude conciliante à l'égard de parlementaires qui, confrontés à un tel sujet, mêlent leurs voix à celles du groupe adverse. Tel fut le cas en juin 2011, lorsque fut débattue la proposition de loi socialiste visant à introduire dans le droit français le mariage homosexuel, le groupe UMP de l'Assemblée ayant affirmé son intention de laisser toute liberté de vote à ses membres, F. RIESTER, notamment, ayant déjà manifesté sa volonté de soutenir l'initiative socialiste. Outre qu'il apparaît ainsi comme un groupe soucieux de préserver la liberté de vote de ses élus, cette attitude permet aux responsables de rejeter l'image d'un groupe rétrograde, le parti gaulliste ayant, en 1999, été rejeté dans ses origines conservatrices lorsqu'il refusa massivement de soutenir le PACS. La liberté de vote est ainsi instrumentalisée, comme en attestent les affirmations nombreuses et médiatisées des responsables refusant, par avance, de sanctionner un élu en raison de son vote. L'instrumentalisation de la liberté de vote permet habituellement aux groupes d'affirmer leur cohésion, même en l'absence de discipline de vote, ou à masquer leur désunion, en invoquant la nature particulièrement sensible du sujet examiné.

- *La loi sur la laïcité à l'école, illustration de l'utilisation tactique de la liberté de vote*

En 2003, le Gouvernement de J. P. RAFFARIN décide de légiférer et d'encadrer plus strictement le port, par les élèves, de signes religieux à l'école. Réaffirmant les principes de laïcité et de neutralité de l'Etat, le texte interdit le port de signes religieux visibles aux élèves des écoles primaires, collèges et lycées. Estimant qu'il s'agit là d'un sujet qui mobilise les conceptions religieuses, morales et philosophiques des élus, le Gouvernement et les responsables du groupe majoritaire ont décidé d'accorder la liberté de vote aux élus UMP. Différents éléments permettent toutefois d'affirmer que cet octroi, médiatisé, avait pour but de manifester la cohésion de la majorité afin d'augmenter le contraste avec une opposition que l'on pensait sujette à la division. Le rapport de F. BAROIN, *Pour une nouvelle laïcité*, rendu

[1415] B. LACHAISE, Les députés gaullistes et les ''lois de l'amour '', *op. cit.*, p. 48.

en mai 2003, atteste une volonté de son auteur, porte-parole de l'UMP, de réactiver la division idéologique et de conduire chaque parti à camper sur ses positions habituelles : *« un renouveau de la laïcité devient un élément de la réponse au choc du 21 avril 2002. On assiste à une ''re-politisation'' du thème de la laïcité qui pourrait devenir une valeur de la'' droite de mai'' face à une gauche qui s'est largement convertie au multiculturalisme et n'a pas su répondre au défi du communautarisme »*[1416], une telle exacerbation des différences annonce un texte avant tout politique.

Le premier élément qui nous permet d'estimer que le groupe a, en l'espèce, instrumentalisé la clause de conscience, est la phase de concertation menée, en amont, par le Gouvernement qui a pris soin de réunir les experts au sein d'une commission présidée par B. STASI et d'associer les parlementaires à la réflexion grâce à la constitution d'une mission d'information parlementaire présidée par J. L. DEBRE. Cette démarche, propre à ménager les susceptibilités parlementaires a permis d'apaiser le débat et l'association des députés de gauche, de briser les frontières idéologiques puisqu'à l'unanimité, les membres de la mission d'information ont opté pour l'interdiction législative du port visible de signes religieux à l'école.

Second élément qui nous permet d'estimer que le groupe était assuré de l'unité des parlementaires même si ceux-ci bénéficiaient de la liberté de vote, l'engagement présidentiel sur le sujet. L'affirmation *« ne rien faire serait irresponsable, ce serait une faute »*[1417] laissait, en effet, présager une mobilisation des parlementaires UMP en faveur du texte, indépendamment de toute discipline de vote, le Président de la République en ayant appelé à leur sens du devoir.

Dernier élément qui nous permet d'affirmer que la liberté de vote accordée aux élus UMP répond à un objectif stratégique : la faiblesse des oppositions internes. Au jour où le président du groupe UMP de l'Assemblée Nationale, J. BARROT, offre la liberté de vote aux élus[1418], seuls 10 % environ des membres du groupe sont encore indécis[1419]. La liberté de vote ainsi octroyée ne comporte aucun risque pour le Gouvernement, assuré du soutien de près de 90 % du groupe majoritaire, elle s'apparente à une mesure d'annonce visant à mettre en avant l'attitude tolérante des responsables qui ne contraignent pas les élus à adopter un texte que

---

[1416] *Rapport Pour une nouvelle laïcité*, cité par F. LORCERIE, La ''loi sur le voile'' : une entreprise politique, *Droit et Société*, n° 68, 2008, p. 58.

[1417] *Le Monde*, 30 janvier 2004.

[1418] Le 19 janvier 2004. Voir *supra*.

[1419] Indécis que le groupe s'attache d'ailleurs à rallier à son texte, le Premier Ministre intervenant lors des réunions du groupe parlementaire afin d'expliquer le texte, ce qui permet de limiter à une dizaine le nombre de parlementaires affirmant encore hésiter. Le Premier Ministre est ainsi parvenu à convaincre une vingtaine de députés réticents.

leur conscience pourrait rejeter. L'enjeu est également politique puisqu'alors qu'il était loisible de considérer qu'il existe une définition universelle du sujet de conscience, le groupe socialiste a rejeté cette qualification : *« ce n'est pas une question de conscience, c'est une question de principe. Sur le principe, il ne peut y avoir d'état d'âme »*[1420]. Le conflit politique sur le fait de savoir si le sujet relève ou non de la conscience des élus permet de douter du choix du groupe UMP et d'estimer qu'il lui permet d'atteindre un autre but[1421] : l'affirmation de son unité, d'autant plus exceptionnelle que les députés étaient libres de ne pas respecter la consigne de vote déterminée par le groupe.

Cet épisode permet de constater que même dans les cas où la liberté de vote est accordée aux parlementaires, le groupe établit des consignes de vote et cherche, par la conviction, à obtenir le soutien de la majorité du groupe. L'invocation de la liberté de conscience peut également permettre au groupe de masquer sa division, ou à tout le moins de la minorer.

- *Sujets sensibles ou sujets de conscience : les questions constitutionnelles et européennes*

La délimitation du sujet de conscience est théoriquement aisée, il s'agit d'un texte qui est susceptible de heurter la conscience de chaque élu, qui ne peut, en conscience accepter les consignes du groupe. Dans la pratique, la délimitation peut être plus polémique ainsi que la *loi sur la laïcité à l'école* l'a révélé, la notion de conscience étant extensive. Cette nature subjective va être utilisée par les parlementaires pour excuser leur dissidence, ou par les responsables afin de masquer leur incapacité à imposer la discipline de vote.

Ainsi, lorsqu'il tente d'expliquer la faiblesse des sanctions prononcées en 1991 contre J. DRAY et J. L. MELENCHON, qui avaient refusé d'accorder leur confiance au Gouvernement de M. ROCARD[1422], O. FAURE évoque un choix de conscience qui ne pouvait être sanctionné, puisqu'il s'agissait d'obtenir le soutien parlementaire aux opérations militaires de libération du Koweït, sujet qui relevait, selon le secrétaire général du groupe SRC, de la conscience des élus, un tel recours à la force impliquant la mort probable de

[1420] J. M. AYRAULT, *Le Monde*, 30 janvier 2004.

[1421] Certes, il était question de laïcité et de liberté religieuse, mais c'est avant tout le besoin de légiférer, autant que l'éventuel trouble à l'ordre public, qui étaient au centre du débat, question qui ne relève pas de la conscience, même si, en l'espèce les deux dimensions étaient difficilement séparables.

[1422] Scrutin du 16 janvier 1991.

militaires et de civils[1423]. La nature politique du scrutin, il était en l'espèce question de l'existence du Gouvernement, cède, selon lui, devant les conséquences morales de la décision. Cette illustration révèle l'instrumentalisation possible du sujet de conscience, autant que son caractère extensif, qui permet de s'interroger sur l'appartenance des questions européennes et des scrutins relatifs à la Constitution, à la catégorie des sujets de conscience auxquels la discipline de vote ne peut s'appliquer. Les divisions constatées lors de l'adoption des textes préalables à la ratification du traité de Lisbonne justifient cette interrogation, l'ensemble des groupes s'étant divisé lors du scrutin public du 7 février 2008 au cours duquel l'Assemblée Nationale a autorisé la ratification du traité. Seuls deux cent six des trois cent dix-neuf députés UMP ont soutenu le texte, cinq ont voté contre, trois se sont abstenus et cent quatre n'ont pas participé au vote. De même, quarante-deux députés du groupe SRC ont choisi de ne pas participer au vote, cent vingt-et-un ont soutenu le texte, vingt-cinq s'y sont opposés et dix-sept se sont abstenus. Une division similaire du groupe GDR traduit le malaise provoqué par ce vote, puisqu'en l'espèce, deux de ses membres ont choisi de soutenir le texte, dix-huit de voter contre, deux de s'abstenir et deux autres de ne pas participer au vote. Ces fortes divisions laissent à penser qu'en vertu des conséquences philosophiques, politiques et juridiques du texte, les groupes l'ont considéré comme un sujet de conscience et ont attribué la liberté de vote à leurs membres. L'intervention de F. HOLLANDE, premier secrétaire du parti socialiste, permet de présumer de la véracité de cette hypothèse, puisqu'il affirme, en janvier 2008, que les élus socialistes bénéficieront de la *« liberté de conscience »*[1424], le sujet, particulièrement sensible, justifiant le refus d'appliquer la discipline de vote. Toutefois, de nombreux parlementaires rechignent à qualifier les scrutins relatifs à la construction européenne de sujet de conscience ; ces *« votes qui traduisent de vraies différences de sensibilité »*[1425] ne peuvent donner lieu à un vote en conscience, les groupes se devant, au contraire, de manifester *« des positions politiques claires »*[1426]. L'existence de consignes de

[1423] J. P. HUCHON nous permet également de justifier la faiblesse des sanctions, non par la nature spéciale du texte, mais par la proximité des élus avec le Prédisent de la République. *« Dans mon rôle de directeur de cabinet à Matignon j'ai acquis la certitude que DRAY et MELENCHON, élus avec nos voix et par nos électeurs (...) continuaient à animer des groupuscules extrémistes divers qui agitaient le pays et qui mettait en cause l'autorité du Gouvernement. Ils n'ont jamais cessé, en fait, de fomenter des troubles. Et je suis certain qu'ils bénéficiaient de l'appui ou, du moins, de la neutralité bienveillante de l'Elysée où l'on se montrait simplement désolé de leurs foucades, même pendant la guerre du Golfe, tandis qu'ils luttaient ouvertement contre le Gouvernement ! (...) Pourquoi ces messieurs ont-ils toujours accès au ''château'' et sont-ils si souvent dans les bagages du Président ? S'agit-il d'un engouement tardif pour la jeunesse ou de la volonté de gêner ROCARD à tout prix ».* J. P. HUCHON, *Jours tranquilles à Matignon, op. cit.*, p. 58.

[1424] *Libération*, 15 janvier 2008.

[1425] F. BROTTES, député SRC. Entretien avec l'auteur.

[1426] F. BROTTES. Le député reconnaît, en prenant conscience du hiatus qui existe entre son affirmation et son vote, il a voté contre la révision constitutionnelle, alors que le groupe avait décidé de s'abstenir, que les questions européennes sont des *« sujets de désaccord mais pas des sujets de société »*. Entretien avec l'auteur.

vote discutées et validées par le groupe[1427], l'absence d'attribution expresse de la liberté de vote par les présidents de groupe, confirment ce point de vue. Certes, le sujet est sensible, en attestent les divisions et l'absence de sanction ; toutefois, il ne s'agit pas d'un sujet de conscience qui nécessite la mise en sommeil de la discipline de vote. Celle-ci demeure active, sans parvenir à garantir l'unité, les responsables ayant renoncé, devant l'ampleur de la division à sanctionner la dissidence[1428]. L'invocation par F. HOLLANDE de la clause de conscience lui permet, en réalité, d'anticiper et de modérer l'impact de la division, autant que de masquer son incapacité à imposer la consigne partisane aux élus.

Les scrutins relatifs à la construction européenne semblent constituer une catégorie *sui generis*, ils ne répondent pas aux caractéristiques du sujet de conscience puisque ces textes ont avant tout une nature politique et mobilisent rarement des conceptions éthiques ou ontologiques. Toutefois, leur nature excuse la dissidence et empêche groupes, partis et Gouvernement d'imposer une discipline de vote rigide et de sanctionner les contrevenants.

Les scrutins constitutionnels fournissent une autre illustration de divisions importantes et peu sanctionnées, qui permettent de s'interroger sur une possible intégration à la catégorie des sujets de conscience. Les textes constitutionnels examinés au cours de la douzième législature ont, en effet, donné lieu à d'importantes divisions. Ainsi, le 1er juin 2004, lors de l'examen du *projet de loi constitutionnelle relatif à la Charte de l'Environnement*, trente-huit députés appartenant au groupe UMP ont choisi de manifester leur opposition au texte[1429] et une vingtaine de députés n'a pas participé au vote. Le groupe socialiste semble être moins divisé puisqu'un seul député a rejeté la consigne de vote en soutenant le projet de loi[1430], toutefois, il est possible de constater l'absence d'une vingtaine de députés. Seul le groupe communiste n'a connu aucune division puisque les vingt-deux membres du groupe se sont abstenus[1431].

Des divisions similaires se rencontrent le 4 décembre 2002 lors de l'examen du *projet de loi constitutionnelle relatif à l'organisation décentralisée de la République* au cours duquel l'ensemble des groupes, hormis le groupe Communiste et Républicain, a connu la dissidence. Sur trois cent soixante-deux députés UMP, seuls trois cent dix-sept ont soutenu le texte, six

[1427] Le 4 janvier 2008, le groupe SRC a décidé, par vote, de s'abstenir lors du scrutin portant sur la modification du titre XV de la Constitution, préalable nécessaire à la ratification du traité de Lisbonne : *« nous irons à Versailles et on s'abstiendra »*, J. M. AYRAULT, *Libération*, 15 janvier 2008.

[1428] Comme le reconnaît O. FAURE, face à l'importance de la dissidence, la consigne n'ayant été suivie que par 45,85 % des membres du groupe (quatre-vingt-quatorze députés sur deux cent quatre s'étant abstenus), aucune sanction n'était envisageable puisqu'elle aurait mis en exergue la faiblesse du parti, incapable d'obtenir des élus le respect de la position arrêtée. Entretien avec l'auteur.

[1429] Soit quatre votes contre et trente-quatre abstentions.

[1430] Cent vingt-neuf autres membres ont respecté la consigne et se sont abstenus.

[1431] S'agissant du groupe UDF, dix-sept députés ont soutenu le texte, six ont voté contre et trois se sont abstenus.

ont voté contre, sept se sont abstenus et trente-deux n'ont pas participé au vote. Sur cent quarante-sept députés socialistes, cent vingt-quatre ont voté contre, quatre ont soutenu le texte, un s'est abstenu et dix-huit n'ont pas participé au vote[1432].

Les scrutins portant sur un texte constitutionnel semblent ainsi propices à la division, l'absence de mesures sanctionnant les dissidences permet de supposer qu'un tel texte mobilise les conceptions philosophiques et ontologiques des élus, la Constitution étant une charte des droits fondamentaux des citoyens. Les textes modifiant l'architecture constitutionnelle pourraient ainsi être intégrés à la catégorie des sujets de conscience, entraînant l'octroi de la liberté de vote.

Les responsables rejettent cette interprétation, réaffirmant le caractère « *éminemment politique* »[1433] des révisions constitutionnelles. L'étude des scrutins émis lors de deux révisions constitutionnelles s'étant déroulées lors des onzième et treizième législatures, permettent d'abonder dans leur sens. En juin 2000, l'Assemblée Nationale se prononce sur le *projet de loi constitutionnelle relatif à la durée du mandat du Président de la République*. Si en l'espèce les groupes se sont divisés, la dissidence demeure anecdotique, ne représentant que 5,11 % de l'effectif total du groupe gaulliste et étant quasi nulle au sein du groupe socialiste[1434]. L'implication du Président de la République autant que celle du Premier Ministre, tous deux garants de l'unité, démontre la nature politique du sujet qui ne peut être considéré comme un texte de conscience, malgré l'attachement de la doctrine gaulliste au septennat. La révision constitutionnelle de juillet 2008 permet de confirmer l'impossible intégration des textes modifiant l'ordonnancement constitutionnel à la catégorie des sujets de conscience, déconnectés des préoccupations politiques des élus. Cette nature politique est attestée par l'intransigeance de l'opposition, dont certains membres ont critiqué l'*« antisarkozysme pavlovien »*[1435]. L'attitude de la majorité et l'implication du Président de la République, qui n'a pas hésité à appeler ou à faire appeler certains indécis, quels que soient leur groupe, par de proches collaborateurs, démontrent l'existence d'une lutte politique dissimulée derrière l'enjeu constitutionnel. Dans ce climat d'affrontement, l'octroi de la liberté de vote n'est envisageable ni par le groupe majoritaire, ni par les groupes d'opposition ; les textes constitutionnels n'apparaissent, aux yeux des responsables, comme

[1432] Enfin, vingt-trois des vingt-huit députés UDF ont soutenu le texte, un s'est abstenu et quatre n'ont pas participé au vote.
[1433] F. BROTTES. Entretien avec l'auteur.
[1434] Les deux députés qui s'étaient abstenus, ayant adressé une rectification de vote au bureau de l'Assemblée.
[1435] Ch. CARESCHE, J. M. LE GUEN, G. GORCE, et M. VALLS, dans une tribune publiée par *Le Monde*, 23 juillet 2008.

un sujet de conscience que lorsque l'octroi de la liberté de vote peut être utile. Cette assimilation est rejetée lorsque la nature constitutionnelle n'affaiblit pas les clivages politiques ou qu'elle les exalte ; dans ce cas, il n'est alors plus question de sujet de conscience, ni de liberté de vote.

Le fait qu'en ces circonstances les dissidents soient peu ou pas sanctionnés conduit à s'interroger sur la spécificité des modifications constitutionnelles. Certes, il ne peut s'agir de vote en conscience, toutefois leur objet justifie le traitement particulier des dissidents et l'affaiblissement de la discipline de vote qui, dépourvue de son principal mécanisme répressif, perd en efficacité.

Comme les scrutins relatifs à la construction européenne, les consultations constitutionnelles constituent une catégorie *sui generis*, la discipline de vote s'appliquant moins intensément, notamment du fait du refus de sanctionner les dissidents ou de la volonté des dirigeants de masquer leur inaptitude à assurer l'unité des votes.

Alors que l'existence de votes en conscience devait relativiser la force de la discipline de vote, l'unité s'exprimant malgré l'absence de consignes, elle consacre cette discipline et atteste que la clause de conscience est, avant tout, un instrument politique. L'existence de comportements isolés, certains parlementaires refusant individuellement de se soumettre aux consignes, introduit une nouvelle source de relativisation de la discipline de vote, celle-ci ne s'appliquant pas également à tous les membres du groupe.

B) La résistance de certains parlementaires

L'étude des scrutins publics nous a permis de constater, outre la forte cohésion des groupes parlementaires, l'existence de divisions. Certaines s'expliquent par la nature singulière des textes qui mobilisent les convictions philosophiques, religieuses ou éthiques des parlementaires, d'autres sont motivées par un intérêt local, qui permet aux élus de briser l'unité de vote (2). D'autres enfin, sont justifiées par la volonté des élus d'opposer au groupe, leur perception de l'intérêt général (1).

1) L'intensité de la discipline de vote, fonction du statut des parlementaires

Les statuts des groupes parlementaires établissent une hiérarchie fonctionnelle entre les élus : ils distinguent les membres qui, en raison de leurs fonctions d'encadrement sont membres du bureau du groupe, tel le président, les vice-présidents, les *whips* ou les présidents de commission, des autres membres du groupe. Aucune autre hiérarchie n'est consacrée par les règlements intérieurs. Pourtant, certains élus bénéficient, en vertu de leur expérience politique et parlementaire, d'un statut privilégié qui leur permet de s'émanciper de la discipline de vote (b). Ces parlementaires, qui jouissent d'une autorité morale au sein de leur groupe, ne sont pas les seuls à rompre l'unité, certains élus refusant de se soumettre invariablement à la discipline de vote ; parfois afin de valoriser leur carrière politique (a).

a) Les *francs-tireurs*, l'instrumentalisation de la dissidence

La doctrine française semble s'être peu intéressée à ce comportement, ou en adopte une vision restrictive. Ainsi, lorsqu'Y. MENY et Y. SUREL évoquent les *francs-tireurs*, ils se concentrent sur les pratiques des *franchi tiratori* italiens qui profitent d'un scrutin secret pour mettre en cause la responsabilité du Gouvernement : *« en principe, la mise en cause du Gouvernement peut se faire à l'occasion d'un vote de confiance ou d'une motion de censure (art. 94) ; la solennité particulière de ces procédures se manifeste notamment par l'appel de chaque parlementaire dont le vote est public. Dès lors, la crise politique se manifeste plutôt à l'occasion de dissidences lors des scrutins secrets sur les projets de loi gouvernementaux. Les ''francs-tireurs'' des partis, comme on les dénomme en Italie, profitent de l'occasion pour faire part, soit de leur désaccord personnel, soit des réticences - inavouables - de leur parti »*[1436]. Cette pratique semble peu compatible avec la culture politique de la Cinquième République française. D'une part, il est rare que le scrutin soit secret. Cette procédure est habituellement réservée aux désignations de personnes, telle l'élection du président de l'assemblée. De plus, le secret ne permet pas au parlementaire de se prévaloir de sa dissidence, alors que le *franc-tireur* revendique sa liberté par rapport aux injonctions de son parti et démontre son indépendance en refusant ses consignes de vote.

[1436] Y. MENY et Y. SUREL, *Politique comparée*, 8e éd., Paris, Montchrestien, 2009, p. 273-274.

Les définitions apportées par la doctrine anglaise correspondent davantage à la pratique française. D. SEARING définit ainsi les *mavericks* comme des parlementaires qui cherchent à attirer l'attention sur leurs projets et se présentent comme des élus indépendants, prêts à briser l'unité de vote si cela leur permet de garantir l'intérêt des citoyens[1437]. Il utilise cinq adjectifs afin de mieux cerner la personnalité des *francs-tireurs* : *« occasionally unrestrained, irresponsible, and frequently frolicsome, energetic and aggressive »*[1438]. Caractéristiques qui permettent aux parlementaires ainsi habitués à la division de justifier leurs dissidences par leur volonté de défendre un intérêt supérieur, malmené par le groupe ou le Gouvernement : celui du parti ou celui du peuple. Ainsi, un député travailliste affirmait-il que son rôle : *« is and always be ... to attack Ministers and their departments irrespective of party or politics »*[1439]. D'autres affirment que leur place est aux côtés du peuple, dont ils doivent défendre l'intérêt contre le pouvoir en place : *« [they] think the most important responsibility of being an MP is to be on the side, as it were, of the people against the Establishment »*[1440]. Le fait d'être *« parfois déchaînés et irresponsables, souvent espiègles, énergiques et agressifs »*[1441], leur permet de s'opposer à la décision adoptée par la majorité du groupe, de préférer leur conscience à la consigne : *« those who become most strongly determined ''to influence the destiny of the country (...), in accordance with my principles and ideals'' are those most likely to cast themselves as maverick prepared to defy ''all pressure, to stand for what they believe in''»*[1442].

Est donc *franc-tireur*, le parlementaire qui cherche à protéger sa liberté contre les pratiques, parfois invasives des groupes. Un parlementaire qui se targue d'avoir su conserver son indépendance, notamment parce qu'il n'a pas hésité à s'opposer à son parti, ou même, s'il appartient à la majorité, au Gouvernement qu'il était censé soutenir. Un élu qui n'hésite pas *« à défier '' toutes les pressions et à défendre ce en quoi il croit'' »*[1443].

Parce que l'expression *franc-tireur* comporte, en France, une connotation péjorative, il est difficile d'obtenir d'un parlementaire qu'il affirme appartenir à cette catégorie. Les élus préfèrent évoquer leur indépendance et leur volonté de défendre l'intérêt du peuple contre le

---

[1437] *« He has political claims and uses eccentricity to draw attention to his projects. He and others like him see themselves as independents personalities, ''an outsiders within my party in the House''. ''I am fundamentally independent minded in everything'' says a Tory imperialist… ». Idem*, p. 74.
[1438] *Idem*, p. 73.
[1439] *Ibid*.
[1440] *Idem*, p. 74.
[1441] Caractère du franc-tireur selon D. SEARING. *Ibid*.
[1442] *Ibid*.
[1443] *Ibid*.

parti et le Gouvernement, plutôt que leur propension à défier les consignes élaborées dans l'enceinte du groupe. Ainsi, L. LUCA, député UMP, leader du *« collectif de la droite populaire »*, justifie ses dissidences, qui se manifestent habituellement par l'abstention[1444], par son indépendance. *« Je suis et reste dépositaire d'une confiance répondant à l'intérêt général ce qui, parfois, justifie [mes] prises de position »*[1445]. Indépendance qu'il a acquise en se faisant élire, en 1997, sans investiture partisane. *« Elu sur mes convictions 1997, sans l'investiture de mon parti (RPR), je n'ai de comptes à rendre qu'à nos concitoyens »*[1446]. Cette indépendance originelle semble être l'une des caractéristiques commune aux *électrons libres de la discipline de vote*, expression moins péjorative que le terme *franc-tireur*. Ainsi, L. TARDY, membre du groupe UMP, qui s'est fait remarquer, au cours de la treizième législature, pour ses manifestations d'indépendance, a-t-il également été élu sans investiture. Il ne s'agit toutefois pas là d'une condition *sine qua non*, certains parlementaires, qui, du fait de leur vote et de leur attitude, peuvent être classés dans la catégorie des *francs-tireurs*, ont été élus grâce à l'investiture d'un parti et entendent continuer à bénéficier des avantages que leur offre l'appartenance au parti politique et à son groupe parlementaire. L'attitude de ces *francs-tireurs* est alors, habituellement, dictée par leur volonté de concrétiser l'idéal politique défendu par un nouveau leader, concurrençant le chef du parti, ou le chef de l'Etat. Au cours de la treizième législature, les dissidences de certains élus villepinistes, qui n'ont pas hésité à voter contre le Gouvernement, qu'ils étaient censés soutenir, et à revendiquer publiquement leurs dissidences, nous permettent de les intégrer à la catégorie des *francs-tireurs*. Classification qui peut n'être que temporaire, ces parlementaires ayant, avant la treizième législature, un comportement peu revendicatif, comme le démontre leur soumission habituelle aux consignes de vote au cours des onzième et douzième législatures. De même, il est possible d'estimer, qu'ils retrouveront une attitude plus conforme à celle attendue des parlementaires qui n'ont pas choisi de n'appartenir à un groupe, lorsque la concurrence interne à la majorité, qu'ils manifestent, se sera estompée[1447].

A l'opposé du *godillot*, le *franc-tireur* rejette la consigne de vote lorsqu'elle semble incompatible avec sa définition de l'intérêt général. Cela ne signifie pas toujours qu'il cherche à s'opposer frontalement au Gouvernement. Quel que soit l'objectif poursuivi, ce

[1444] Ce qui tend à démontrer que le franc-tireur entend préserver son indépendance sans, toutefois, nuire au Gouvernement.

[1445] L. LUCA, réponse au questionnaire adressé aux parlementaires.

[1446] *Idem*.

[1447] Il s'agit ici essentiellement des députés villepinistes F. GOULARD et J. P. GRAND qui n'ont pas hésité, dans leur vote et leur action publique à critiquer la politique menée par le Gouvernement et le chef de l'Etat et mettant en œuvre le programme sur la base duquel ils ont été élus.

comportement demeure marginal et les responsables des groupes et des ministres, si ces parlementaires appartiennent à la majorité, ont appris à ne plus prêter attention à ces manifestations énergiques d'indépendance. Ainsi, E. ROBIN-TEINTURIER, chargée de mission du groupe UMP, estime que le groupe ne cherche plus à convaincre les plus indisciplinés de ces *francs-tireurs* de respecter une discipline de vote qu'ils rejettent par principe. L. TARDY confirme partiellement cette perception en affirmant que sa réputation de *« teigneux »*[1448] lui évite d'être le destinataire de certaines formes de persuasion, mais qu'il sait aussi répondre à l'appel du groupe lorsque celui-ci est en difficulté. Attitude qui atteste que le respect de la discipline de vote demeure un comportement habituel, les appels à la responsabilisation des élus pouvant les conduire à modérer leur opposition, en choisissant l'abstention, ou à respecter, même à contrecœur, la consigne du groupe.

La généralité de la discipline de vote est ainsi démontrée, seuls quelques parlementaires refusant, en certaines occasions, de suivre les consignes du groupe. Il peut s'agir, outre les *francs-tireurs*, de parlementaires qui bénéficient d'un statut privilégié. *Frontbenchers* historiques dont on estime qu'ils peuvent légitimement, sans encourir de sanctions, s'éloigner des consignes.

b) Liberté de vote et d'expression, privilège des frontbenchers

Les hémicycles français ne connaissent pas la distinction propre au régime britannique entre *frontbenchers* et *backbenchers*, les premiers se situant à proximité des bancs gouvernementaux afin de révéler leur importance de premier plan au sein du groupe et du parti, les seconds étant relégués sur les bancs arrière, façon de manifester leur dépendance à l'égard du parti qui a largement contribué à leur élection. Si les termes ne sont pas introduits dans le droit français, les assemblées parlementaires reproduisent une organisation similaire, les groupes réservant les sièges placés à proximité des bancs gouvernementaux et des microphones aux personnalités de premier plan. Les nouveaux élus ou ceux qui n'ont pas réussi, au cours de leur précédent mandat, à acquérir le statut de personnalité politique, occupent, quant à eux, le *poulailler*. Terme dont la définition éclaire le rôle assigné aux élus qui occupent ces bancs situés au sommet de l'hémicycle. Comme les spectateurs peu fortunés condamnés à regarder inconfortablement les spectacles depuis cette *« galerie supérieure »*[1449],

[1448] Entretien avec l'auteur.
[1449] *Le Petit Larousse Illustré*, p. 812.

les *backbenchers* n'ont d'autre rôle que celui d'assister aux jeux du pouvoir et de se soumettre à la discipline de groupe, notamment la discipline de vote ; la dépendance partisane dans laquelle ils se trouvent les contraignant à accepter la condition d'exécutant et à obéir aux consignes de vote. Ils acceptent d'autant plus facilement cette mission que la discipline de vote les dispense d'une présence assidue au sein des assemblées et leur offre l'opportunité d'être davantage présents dans leur conscription et de participer ainsi activement à leur réélection. Eloignés physiquement et statutairement de ces députés du *poulailler*, les personnalités de la scène politique et parlementaire semblent jouir d'un statut privilégié qui les exempte, en certaines occasions, de la discipline de vote. Leur présence, même turbulente, apportant au groupe et au parti plus d'avantages que leur dissidence ne leur cause de désagréments.

- *Les frontbenchers privilégiés*

Premiers membres de la catégorie des *frontbenchers*, les parlementaires qui, en vertu de leur passé politique, jouissent d'un statut privilégié *« d'autorité morale »*[1450], qui leur permet de s'émanciper de la discipline de vote.

Certains font du maintien de leur indépendance la condition de leur appartenance à un groupe parlementaire. Ce fut le cas de P. MENDES FRANCE qui accepta en 1967 d'adhérer au groupe de la FGDS, mais fit *« savoir qu'il n'accepterait aucune discipline de groupe »*[1451]. Condition acceptée stoïquement par F. MITTERRAND qui rétorque à G. MOLLET, qui aurait souhaité soumettre tous les membres et rattachés au respect de la discipline de groupe et notamment celle de vote : *« il est des choses qu'on ne demande pas à P. MENDES France »*[1452]. C'est sans doute ce même besoin d'indépendance qui conduisit F. MITTERRAND à intégrer, en avril 1959[1453], le groupe sénatorial de la Gauche Démocratique qui offre la liberté de vote à ses membres.

R. BADINTER semble jouir d'une aura politique comparable qui le dispense, en certaines occasions, de respecter la discipline de vote. Le refus n'est plus général, il est occasionnel ; cependant, le statut privilégié du parlementaire le protège de toute velléité de sanction. Tel fut

[1450] B. RULLIER, ancien secrétaire général du groupe socialiste du Sénat, évoquant le cas de R. BADINTER. Entretien avec l'auteur.
[1451] M. COTTA, *Cahiers secrets de la Cinquième République, t. 1, 1965-1977, op. cit.,* p. 76.
[1452] *Ibid*.
[1453] Et jusqu'en décembre 1962.

le cas en 2007, lorsque R. BADINTER refusa de suivre la position du parti et de voter la réforme du statut pénal du chef de l'Etat. B. RULLIER, secrétaire général du groupe socialiste du Sénat jusqu'en 2009, estime que l'absence de sanction est due à la proximité des élections présidentielle et législatives, groupe et parti refusant, par la sanction, de créer une division médiatisée. Il reconnaît que cette indulgence se justifie par le « *statut particulier à l'intérieur du parti* »[1454] dont bénéficie R. BADINTER, considéré comme une *« autorité morale »*. Sa proximité avec l'ancien chef d'Etat, son expérience de ministre de la Justice et son rôle fondamental dans l'abolition de la peine de mort qui demeure indéfectiblement attachée à son nom, rendant impossible la moindre sanction à son encontre et légitimant sa liberté de vote et d'expression[1455]. L'ancien secrétaire général reconnaît d'ailleurs que le groupe sénatorial est *« une addition de statuts particuliers »*, sa mission consiste alors à *« ne pas appliquer la discipline avec la même rigueur »*.

D'autres élus utilisent leur proximité avec le chef de l'Etat afin de bénéficier d'une excuse[1456] politique qui les dispense du respect de la discipline de vote. Ce fut le cas du Général DE BENOUVILLE, député gaulliste, qui s'est, notamment, fait remarquer pour sa propension à ne jamais voter la censure[1457]. Cela semble n'avoir rien d'exceptionnel, la discipline de vote s'imposant également à tous les parlementaires gaullistes, y compris les compagnons de la libération, proches du Général DE GAULLE[1458]. L'intérêt de cette remarque réside dans le fait que P. DE BENOUVILLE ne vote jamais la censure contre un Gouvernement socialiste de F. MITTERRAND ; même dans les cas de majorité relative, lorsque sa voix pourrait renverser le Gouvernement[1459]. Cette attitude conciliante se justifie par le passé commun des deux hommes, qui se connaissent depuis l'enfance[1460].

Cette proximité ancienne avec le Président de la République complétée par une expérience ministérielle et parlementaire ont également minoré les dissidences de J. LANG au cours de la

---

[1454] B. RULLIER. Entretien avec l'auteur.

[1455] Ainsi, il signe en février 2007, une tribune dans *Le Monde* pour dénoncer les apories du nouveau statut du chef de l'Etat.

[1456] Au sens où l'entend le droit civil, à savoir *« motif légitime de dispense ; cause liée à une situation personnelle qui affranchit un individu d'une obligation ou d'une charge, laquelle, normalement, lui incomberait »*. G. CORNU, *Vocabulaire juridique*, Paris, PUF, 2007, p. 383-384.

[1457] C'est ainsi que P. AVRIL et J. GICQUEL le mentionnent dans leur Chronique Constitutionnelle Française, *Pouvoirs*, n° 63, 1992, p. 181.

[1458] Les dissensions des *barons* du gaullisme étaient d'ailleurs considérées par le Général DE GAULLE comme des trahisons. Voir *supra*.

[1459] Le 1er juin 1992 il a ainsi refusé sa voix à la motion de censure déposée le 27 mai contre le Gouvernement ROCARD, qui échoua à trois voix près.

[1460] Ainsi, lorsqu'il se prête au jeu des *Mémoires à deux voix*, avec E. WIESEL, F. MITTERRAND estime que tous deux ont sans doute servi la messe ensemble puisqu'ils étaient *« dans la même classe au collège »*. F. MITTERRAND et E. WIESEL, *Mémoires à deux voix*, Paris, Odile Jacob, 1995, p. 39.

treizième législature. Ce passé politique justifie sa propension à s'éloigner de consignes dont il ne partage pas la philosophie et à rejeter l'autorité des dirigeants ; il peut également expliquer la modération des sanctions adoptées à l'encontre du député qui a soutenu des textes gouvernementaux contre son groupe[1461].

Ces critères, de proximité avec un chef d'Etat et d'expérience ministérielle, ont également permis à H. CUQ d'endosser le rôle d'autorité morale s'opposant au groupe lorsqu'il estime que le texte examiné contrevient à la doctrine gaulliste dont il se définit comme l'un des gardiens. Il a ainsi refusé de suivre le Président de la République lors de la révision constitutionnelle de juillet 2008, alors même que le Gouvernement multipliait les démarches auprès des opposants afin d'obtenir les voix nécessaires.

Ces différentes illustrations de parlementaires nous fournissent les conditions qui permettent à un élu de rejeter les consignes de vote sans avoir à en subir les conséquences : pour se prévaloir de ce traitement privilégié, les parlementaires doivent avoir bénéficié de la protection du chef de l'Etat et avoir exercé une fonction ministérielle de premier plan, ces deux éléments leur permettant, plus ou moins légitimement, d'opposer leur bon sens politique à la décision collective qui ne leur semble pas opportune[1462].

Si la première caractéristique du statut suffit à excuser le parlementaire qui ne respecterait pas la discipline de vote, la seconde ne peut, seule, permettre à un élu d'enfreindre, sans conséquence, la discipline de vote, l'exercice d'une haute fonction au sein du Gouvernement ou des assemblées leur imposant, au contraire, une discipline de vote plus impérative.

- *L'inconcevable liberté des responsables du groupe*

Bien qu'appartenant à la catégorie des *frontbenchers*, les parlementaires qui exercent des responsabilités politiques au sein du groupe, ne bénéficient pas d'un statut privilégié qui leur permettrait de s'émanciper de la discipline de vote. Au contraire, l'impératif d'unité devrait s'imposer à eux avec une acuité particulière dans la mesure où ils apparaissent comme

[1461] Ce fut le cas lors du vote des textes *création et internet*, mais également lors de la révision constitutionnelle de juillet 2008 concrétisant le travail du comité BALLADUR, dont il était membre.

D'autres facteurs expliquent la faiblesse des sanctions, notamment la volonté de ne pas faire du dissident une victime et non un contrevenant, ni de donner une résonance particulière à la dissension, bien que les responsables du parti aient appelé J. LANG à tirer les conséquences de sa dissidence.

[1462] A l'opposé, les suppléants, qui les ont remplacés dans leurs sièges de députés, sont astreints à une discipline de vote plus intense, leur dépendance électorale étant plus importante que celle de tout autre élu. Voir *supra*.

des garants de celle-ci. Il semble inconcevable qu'ils brisent l'unité dont ils sont, statutairement et politiquement, les gardiens[1463].

Les différents témoignages recueillis relativisent cette affirmation. B. RULLIER, ancien secrétaire général du groupe socialiste du Sénat, estime que les vice-présidents du groupe bénéficient d'un statut spécial : en leur qualité de *frontbenchers*, ils peuvent espérer une application moins rigide de la discipline de vote. S. GIR, secrétaire générale du groupe UMP de l'Assemblée Nationale, confirme cette relativisation puisqu'elle constate que l'abstention des parlementaires UMP lors du vote de la révision constitutionnelle de juillet 2008 n'a pas entraîné de sanctions, y compris lorsque les dissidents étaient des vice-présidents. Elle rétablit l'égalité entre *institutionnels* et députés de base en affirmant que, quel que soit le statut, aucun n'a été sanctionné, la discipline de vote s'appliquant à tous avec la même intensité. B. ROMAN étend ce constat aux présidents de commission puisqu'il affirme avoir voté, alors qu'il occupait les fonctions de président de la commission des Lois, contre le Gouvernement JOSPIN. Toutefois, il reconnaît avoir également appliqué le conseil de G. CARCASSONNE : *« tu n'as pas été élu pour emmerder le Gouvernement »*[1464]. Sa dissidence s'est donc limitée au vote d'amendements, l'étude des cinquante-neuf scrutins publics portant sur l'ensemble d'un texte, recensés au cours de la onzième législature, ne révélant aucune dissidence de sa part. L'étude des scrutins publics des onzième, douzième et treizième législatures, révèle d'ailleurs que rares sont les personnalités politiques exerçant, au sein du groupe, un rôle d'encadrement, à avoir rompu la discipline de vote[1465]. Le devoir moral évoqué plus haut

---

[1463] D'ailleurs leur conformisme passé à la discipline de vote leur a permis d'accéder à ces postes à responsabilité, qui récompensent la fidélité politique de leur titulaire.

De même, il semble que l'exercice d'une telle responsabilité sensibilise les parlementaires au besoin de discipline. Ainsi, B. APPARU, conseiller puis directeur adjoint du cabinet du ministre délégué à la Cohésion Sociale entre 2005 et 2007, devenu ensuite député UMP (avant d'être, nommé en 2009, secrétaire d'Etat chargé du Logement et de l'Urbanisme), estime que cette expérience l'a sensibilisé aux exigences de la discipline de vote, ce qui peut faciliter l'acceptation des consignes insufflées par le Gouvernement. Réponse au questionnaire adressé aux parlementaires.

[1464] Entretien avec l'auteur.

[1465] Ainsi, E. BLANC, *whip* UMP de la commission des Lois, a refusé de voter le projet de *loi ratifiant l'ordonnance du 29 juillet 2009 portant répartition des sièges et délimitation des circonscriptions pour l'élection des députés.* Il justifie sa dissidence par le caractère « *incohérent* » du texte et l'absence de collaboration du Gouvernement, le ministre en charge du texte n'étant pas parvenu à répondre à ses interrogations. Comme le rappelle le site internet du député : *« préalablement au vote, lors de la réunion de la commission des Lois, E. BLANC avait souhaité obtenir des explications d'A. MARLEIX, secrétaire d'Etat en charge du redécoupage. E. BLANC, n'ayant obtenu aucune réponse sérieuse, a décidé de se désolidariser de son groupe et de voter contre le projet présenté par le Gouvernement ».* http://www.etienne-blanc.org/article-Etienne-Blanc-vote-contre-le-redecoupage-des-circonscriptions-1-110.html

La dissension de L. GISCARD D'ESTAING, vice-président du groupe UMP, doit également être mentionnée. Le 6 avril 2010, lors du vote du texte gouvernemental visant à ouvrir à la concurrence et à réguler le secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne, il a choisi de s'abstenir, afin de manifester son opposition aux paris à cote et en direct.

L'existence de ces dissidences relativise l'affirmation délivrée plus haut, leur faiblesse ne permet, toutefois, pas d'infirmer nos conclusions.

semble donc s'appliquer plus intensément à eux sans que, ni le groupe, ni le parti, ni le Gouvernement n'ait à leur rappeler l'exigence de discipline de vote.

L'intensité de la discipline de vote n'est pas identique selon que l'on soit une personnalité politique de premier plan ou un élu de base. Les premières trouvent dans leur expérience passée une excuse à leurs rejets occasionnels des consignes, les seconds osent rarement s'éloigner des consignes du groupe, de peur d'y perdre le fil de leur carrière politique. Toutefois, ici encore, il faut se garder des généralités trompeuses, les *backbenchers* rechignant de moins en moins à faire état de leur humeur, notamment lorsque le texte examiné comporte un risque électoral plus grand que le rejet de la discipline de vote[1466].

2) Le rejet exceptionnel de la discipline de vote en faveur de l'intérêt local

Comme le constate N. CASTAGNEZ, lorsque les intérêts locaux commandent le vote, *« la discipline partisane a la sagesse de s'effacer »*[1467], le respect de l'intérêt local et non celui de discipline de vote permettant, seul, de conserver les chances de succès électoral. O. NAY analysant l'attitude parlementaire en termes de coûts et de bénéfices, estime que *« les acteurs rationnels anticipent toujours l'impact qu'aura leur attitude de vote sur l'opinion de leurs électeurs »*[1468], l'élu oriente donc son vote en fonction de cet impact et peut, si besoin est, s'extraire de la discipline de vote et suivre les intérêts de sa circonscription.

Cette mise en sommeil de la discipline de vote peut être décidée par les responsables ou subi par eux. Dans le premier cas, les dissidents n'encourent pas de sanction[1469]. Dans le second, des élus habituellement disciplinés sont conduits à rompre la discipline de vote ; ce caractère exceptionnel n'excuse pas leur dissidence qui peut, en conséquence, être sanctionnée (b). La plupart des élus acceptent les possibles sanctions, conscients que si l'intérêt local le commande, ils doivent rompre l'unité (a).

[1466] Citant SEARING, O. NAY affirme que *« les cas de dissidence partisane sont souvent le fait des élus de second rang les ''backbenchers'' : ceux qui, n'ayant pas de responsabilités particulières dans l'Assemblée, sont plus enclins à suivre les opinions exprimées dans leur circonscription lorsqu'elles divergent des options choisies par le parti »*. O. NAY, Le travail politique à l'Assemblée. Notes sur un champ de recherche trop longtemps déserté, *op. cit.*, p. 548.

[1467] N. CASTAGNEZ, Discipline partisane et indisciplines parlementaires, *op. cit.*, p. 41.

[1468] O. NAY, Le travail politique à l'Assemblée. Notes sur un champ de recherche trop longtemps déserté, *op. cit.*, p. 542.

[1469] N. CASTAGNEZ évoque la loi sur les bouilleurs de cru en 1954 et celle relative à l'amnistie des *malgré-nous* en 1953, N. CASTAGNEZ, Discipline partisane et indisciplines parlementaires, *op. cit.*, p. 41.

a) Le parlementaire, produit d'un territoire

Si B. ROMAN affirme que le parlementaire est « *le produit d'un parcours partisan* »[1470], ce parcours s'inscrit dans un territoire dont l'élu devient, quoi qu'en pensent les théoriciens de la démocratie représentative, un représentant[1471]. La défense de l'intérêt local fait partie intégrante de la théorie contractuelle[1472] du mandat parlementaire : les électeurs attendent de l'élu qu'il protège l'intérêt de la circonscription, au besoin contre la vision gouvernementale de l'intérêt général. C. QUERE, députée socialiste[1473], reconnaît que la discipline de vote limite l'emprise des intérêts particuliers sur la décision de l'élu, *« néanmoins, le parlementaire doit parfois défendre aussi les intérêts des citoyens de son territoire »*[1474]. La députée reconnaît ainsi qu'elle pourrait s'éloigner de la consigne de vote adoptée par le groupe, si celle-ci va à l'encontre de l'intérêt de sa circonscription. De même, J. P. NICOLAS, député UMP, affirme : *« je n'oublie jamais que je suis l'élu d'une circonscription et qu'il m'appartient de conjuguer consigne de vote et intérêt des électeurs de la circonscription »*[1475].

Les élus insistent sur le rôle positif de l'attention ainsi portée aux répercussions locales des textes. Ainsi, P. BEAUDOUIN, député UMP, définit le parlementaire comme un *« représentant du peuple, en prise directe sur le quotidien vécu par les citoyens »*, en conséquence, *« l'élu doit répercuter au Gouvernement les difficultés particulières dont il a connaissance. Il peut les traduire dans un projet de modification du texte gouvernemental. En général, cette démarche est suivie »*. Le député tente d'attester la légitimité d'une telle recherche de la satisfaction de l'intérêt du territoire dont il est issu, en affirmant : *« ce n'est pas parce qu'une situation est particulière qu'elle s'oppose forcément à l'intérêt général »*[1476].

D'autres parlementaires, minoritaires, affirment la généralité de la discipline de vote, celle-ci leur semblant seule capable de préserver l'intérêt général contre les pressions locales. Ainsi, J.

[1470] Entretien avec l'auteur.

[1471] La représentation devient semi-représentation : « *le régime représentatif s'est mu, sous la double influence du parlementarisme et du suffrage universel, en un régime semi-représentatif, synthèse bancale entre la souveraineté nationale et la souveraineté du peuple* », O. BEAUD, *Etat et souveraineté. Eléments pour une théorie de l'Etat*, Thèse, Paris, 1989, p. 39.

[1472] Contrairement aux principes du mandat représentatif qui postulent que le parlementaire est élu dans une circonscription et non l'élu de sa circonscription.

[1473] Et viticultrice.

[1474] Réponse au questionnaire adressé aux parlementaires.

[1475] *Idem.*

[1476] *Idem.*

L. TOURAINE, député socialiste, estime que la discipline de vote est *« un avantage : chacun connaît des pressions et des enjeux locaux et peut être tenté, à un moment, de renier ses convictions d'origine par confort. Le groupe est là pour rappeler quelles sont nos valeurs »*[1477]. De même, G. PEIRO, député socialiste, justifie l'existence de la discipline de vote par *« la recherche de l'intérêt général face à des intérêts locaux et donc électoralistes »*[1478]. Malgré ces affirmations, l'attention portée par ces élus à l'intérêt de leur circonscription est commune à l'ensemble des élus qui cherchent à établir une relation de confiance avec leurs électeurs[1479], et y parviennent en défendant l'intérêt de la circonscription dont ils sont issus, au besoin en défiant parti et Gouvernement.

Cet intérêt territorial fournit aux parlementaires une excuse, au sens civil du terme, elle leur permet de minorer l'intensité, ou de les décharger, d'une obligation qui pèse habituellement sur eux et d'atténuer la dureté des mesures sanctionnant leur manquement. Dans certains cas seulement, cette violation de la discipline de vote est totalement excusée par l'intérêt local et suspend toute velléité de sanction[1480] ; dans les autres cas, plus nombreux, l'intérêt de la circonscription explique la dissidence sans parvenir à la justifier, elle demeure donc blâmable.

b) L'excuse territoriale, échec relatif de la discipline de vote

Lorsque l'intérêt de la circonscription semble contraire à la consigne de vote établie par le groupe, les députés n'hésitent pas à rejeter la discipline de vote en arguant d'un intérêt local supérieur qui justifie la rupture de l'unité. Les textes réglementant la vente d'alcool ont toujours entraîné une mise en sommeil de la discipline de vote, notamment, parce que les groupes sont, face à ce sujet, incapables d'imposer une consigne. D'autres intérêts plus

---

[1477] *Idem.*

[1478] *Idem.*

[1479] Comme le constate un député UDR interrogé, en 1969-1970, par R. CAYROL, J. L. PARODI et C. YSMAL : *« je prendrai la position de mes électeurs, c'est la logique et l'honnêteté. Si vous me posez la question, c'est que certains répondent autrement. S'ils font autrement, à l'élection suivante, ils se le font rappeler ! »*. R. CAYROL, J. L. PARODI et C. YSMAL, Les députés français et le système politique, *RFSP*, 1975, n° 1, p. 84.

Les différents témoignages, plus récents, collectés au cours de la treizième législature, attestent ce devoir moral que s'imposent les élus. Voir *supra*.

[1480] Cette propension à privilégier l'intérêt des électeurs sur la volonté du parti semble être récente, l'étude menée par R. CAYROL, J. L. PARODI et C. YSMAL démontre que les élus refusent l'immixtion des électeurs dans l'exercice de leur mandat.

Toutefois, les auteurs constatent qu'il existe un décalage entre les affirmations et les votes ; de plus, les formulations ne sont pas exactement identiques, les parlementaires de la treizième législature évoquant l'intérêt de la circonscription et les auteurs ayant questionné les députés de la quatrième législature sur l'incidence de la volonté des électeurs sur leur vote. Rejetant massivement l'intervention des électeurs, les députés condamnent le mandat impératif dont il n'est plus question lorsqu'est évoqué l'intérêt de la circonscription. *Idem*, p. 72-105.

locaux, s'appuyant sur les us et coutumes propres à la circonscription, permettent d'excuser la dissidence. Toutefois, son traitement sera différent, l'impératif d'unité s'imposant de nouveau de manière rigoureuse aux parlementaires, l'enjeu trop local ne surpassant plus la discipline de vote.

- *La réglementation de la vente d'alcool, entre territorialisme et intérêt général, l'impossible discipline de vote*

Etudiant les indisciplines parlementaires des députés socialistes de la SFIO, N. CASTAGNEZ a constaté que les responsables n'acceptent un effacement de la discipline de vote, que lorsque l'impact local du texte est problématique parce qu'il heurte un intérêt local perçu comme légitime et que les parlementaires se doivent de défendre au niveau national. Cette mise en sommeil de la discipline de vote est justifiée par la réalisation de l'intérêt partisan qui, en l'occurrence, réside dans le respect des intérêts locaux et non dans la préservation absolue de l'unité.

M. COTTA constate le caractère politiquement sensible du sujet lorsqu'elle assiste, en Bourgogne, à un meeting électoral de J. CHIRAC, candidat à l'élection présidentielle de 1995 : *« la loi EVIN sur l'alcool et le tabac, dans cette région qui vit du vin, ne contribue pas à rendre le Parti Socialiste sympathique aux petits exploitants qui écoutent CHIRAC et applaudissent quand celui-ci rappelle qu'il n'a pas voté la loi portant le nom du ministre socialiste »*[1481]. De même, pour le député socialiste G. GORCE, *« il est évident que sur les questions liées à la réglementation de la publicité sur l'alcool, les députés issus de circonscriptions viticoles ont tendance à adopter une position différente »*[1482]. Déjà, en 1934, A. TARDIEU constatait l'impact de l'origine électorale du parlementaire sur ses votes : *« s'il est du Midi, l'élu devra jurer sur l'évangile du vin, s'il est du Nord, sur celui de la betterave à sucre »*[1483].

Cette nature politiquement sensible explique l'inaptitude des responsables à imposer une consigne, l'impact des textes dépassant largement le cadre des circonscriptions législatives pour gagner l'ensemble du territoire.

[1481] M. COTTA, *Cahiers secrets de la Cinquième République, t. 3, 1986-1997, op. cit.*, p. 502.
[1482] Réponse au questionnaire adressé aux parlementaires.
[1483] A. TARDIEU, *La réforme de l'Etat. Les idées maîtresses de ''l'heure de la décision'',* Paris, Ernest Flammarion, 1934, p. 25.

Deux exemples récents démontrent que les textes relatifs aux vins et alcools demeurent politiquement sensibles, les parlementaires, de tous bords, n'hésitant pas à faire bloc contre le Gouvernement afin de promouvoir l'intérêt de leur circonscription.

La douzième législature est le cadre de la première de ces illustrations, les parlementaires ayant décidé d'assouplir la *loi EVIN*. Suite à la condamnation des publicités collectives pour les boissons alcoolisées, jugées contraires à la *loi EVIN*[1484], les parlementaires, UMP et socialistes, déposent des propositions de loi visant à assouplir le régime restrictif de la publicité sur les vins, qu'ils considèrent comme un *« aliment »*[1485] ou une *« boisson agricole »*[1486]. Le principal instigateur de l'action parlementaire, A. SUGUENOT, député UMP, maire de Beaune et président du *groupe d'études sur la viticulture* de l'Assemblée Nationale[1487], propose, comme les élus socialistes, qui estiment que le vin *« correspond à une culture, à des traditions »* et qu'*« il ne s'agit pas d'une incitation à plus de consommation, mais une incitation à la découverte »*[1488], d'exclure le vin du champ d'application de la *loi EVIN*. Les sénateurs UMP ont introduit cette mesure dans le débat public, sous la forme d'un amendement modifiant le projet de *loi relatif au développement des territoires ruraux* examiné en mai 2004. Le Gouvernement, affaibli par l'échec récent subi par la majorité lors des élections régionales, est embarrassé par une telle initiative qu'il ne sait gérer et à laquelle certains des membres influents de la majorité ont accordé leur soutien, à l'instar du ministre de l'Agriculture, H. GAYMARD qui, clôturant un colloque organisé en mars 2004 par Vin et Société, réunissant trois cent cinquante vignerons et cent cinquante parlementaires, se déclare favorable à « *la communication collective »*[1489] sur les vins.

Malgré les réserves du Gouvernement, les sénateurs ont adopté, le 5 mai 2004, l'amendement de G. CESAR, viticulteur gaulliste et président de la coopérative de Rauzan[1490]. Les mises en garde des ministres et de certains élus sur les possibles dangers pour la santé des consommateurs ont été impuissantes à modifier le résultat du scrutin. Ainsi, A. M. PAYET, sénatrice centriste, constate amèrement : *« parmi les sénateurs de mon groupe, personne n'a*

[1484] Ordonnance du 6 janvier 2004 du Tribunal de Grande Instance de Paris, statuant en référé, à la demande de *l'Association Nationale de Prévention en Alcoologie et en Addictologie*.

[1485] H. GAYMARD, ministre de l'Agriculture. *Dépêche AFP*, 5 mars 2004.

[1486] A. JUPPE. *Dépêche AFP*, 5 mars 2004.

[1487] Qui totalise aujourd'hui, quatre-vingt-sept membres, issus des circonscriptions viticoles, exerçant localement des responsabilités dans les coopératives ou autres organisations de viticulteurs, dont ils partagent les attentes, étant souvent eux-mêmes viticulteurs.

[1488] *Le Monde*, 16 avril 2004.

[1489] *Dépêche AFP*, 5 mars 2004.

[1490] La plus importante de France pour les vins d'appellation. *Sud-Ouest*, 7 mai 2004.

Lors des élections sénatoriales de 2007, il prit la tête d'une liste dissidente fondée sur la défense des intérêts ruraux de sa circonscription, dont il se fait l'avocat au Parlement comme le démontre cet amendement.

voté avec moi »[1491] ; elle fut donc la seule sénatrice de la majorité à s'opposer, avec le groupe socialiste, à la mesure. Le fait qu'elle soit élue d'une circonscription ultramarine explique, sans doute, ce jugement qui place l'intérêt viticole derrière les impératifs de santé publique.

L'intérêt de la circonscription a, en l'espèce, fait échec à la discipline de vote du groupe, celle-ci ayant cédé devant l'attachement des parlementaires, le secrétaire d'Etat à l'Agriculture, N. FORISSIER, s'en étant remis à la *« sagesse »* des sénateurs[1492] ; le Gouvernement, incapable de s'opposer utilement à la démarche a préféré, de manière à ne pas être désavoué, accorder la liberté de vote en la dissimulant derrière cet appel à la *« sagesse »* sénatoriale, dont il pouvait légitimement présumer qu'elle irait contre ses recommandations, nombre de sénateurs considérant, comme S. MATHIEU, sénateur, viticulteur et initiateur avec ses collègues de l'amendement précité, que *« boire du vin est bénéfique pour la santé »*[1493].

Il était possible de croire que le Gouvernement obtiendrait de l'Assemblée Nationale une condamnation de cet amendement, les députés étant réputés moins rétifs aux attentes gouvernementales. Toutefois, le sujet particulier de la loi a renversé cette présomption et, le 13 octobre 2004, les députés ont adopté, contre l'avis du Gouvernement, une version atténuée de l'amendement CESAR, la commission des Affaires Economiques de l'Assemblée Nationale ayant supprimé la possibilité de promouvoir les *« caractéristiques sensorielles et organoleptiques »* des vins et de permettre leur *« représentation »* dans les publicités.

Seuls les députés UMP ont, contre leur Gouvernement, soutenu l'amendement, les groupes socialiste et communiste ayant voté contre et le groupe UDF s'abstenant. Abstention qui, comme l'absence de nombreux élus, seuls cent quatorze députés s'étant exprimés par le vote lors du scrutin[1494], traduit le malaise de la classe politique, soucieuse de satisfaire les intérêts des circonscriptions viticoles[1495], sans, pour autant, porter préjudice à l'intérêt général.

Les parlementaires seront confrontés à un dilemme identique en 2009, lors de l'examen du texte de R. BACHELOT *hôpital public, territoire de santé*, différentes mesures de ce projet de loi ayant trait à l'alcool, sa vente et sa publicité.

[1491] *Dépêche AFP*, 6 mai 2004.

[1492] N. FORISSIER, *Les Echos*, 7 mai 2004.

[1493] S. MATHIEU, *Le Progrès*, 11 mai 2004. Il estime également que la France est *« un pays à tradition viticole »* et que *« le vin est plus un aliment qu'autre chose »*.

[1494] Représentant moins de 20 % de l'effectif total de l'Assemblée Nationale. Soit cent deux députés UMP, sur les trois cent soixante-cinq que compte le groupe et douze membres des groupes socialiste et communiste, alors ces deux groupes totalisent cent soixante-deux députés

[1495] Comme le constatent *Les Echos*, le 3 juin 2004 : *« deux motifs ont joué dans la démarche parlementaire. L'un, clairement affiché (...) l'autre, moins avoué car plus électoraliste, est de calmer un mécontentement catégoriel, celui des viticulteurs, en les débarrassant d'une entrave »*.

En octobre 2008, suite à la décision de la Cour d'Appel de Paris[1496], condamnant la société Heineken pour publicité illégale sur internet[1497], le député, Ph. ARMAND MARTIN, président de l'Association Nationale des Elus de la Vigne et du Vin, et le sénateur G. CESAR[1498] déposent une proposition de loi afin de réglementer la publicité de produits alcoolisés sur ce support. Afin de conserver la maîtrise du débat, la ministre de la Santé décide d'inclure cette mesure au sein du volet *santé publique* de son projet de loi[1499]. Face à l'ardeur des élus, soucieux de défendre la culture viticole, le Gouvernement dut, afin de maintenir l'équilibre entre intérêts locaux et impératifs de santé publique, faire preuve de pragmatisme et accepter certaines propositions parlementaires. Les modifications adoptées le 9 mars 2009 traduisent *« la pression des députés des zones viticoles »*[1500], en effet, alors que le texte initial prévoyait une interdiction totale de vente d'alcool dans les stations-service, la ministre a accepté de revenir sur le caractère général de l'interdiction, afin d'autoriser les ventes d'alcool à emporter dans les stations-service entre dix-huit et huit heures. De même, alors que le texte gouvernemental prévoyait l'interdiction des *open bars* et de toute distribution gratuite d'alcools, les députés ont exclu les *« fêtes et foires, stages œnologiques et autres opérations de dégustation »*[1501].

La ministre eut ensuite à affronter les assauts des sénateurs UMP, notamment au cours de son audition par le groupe, le 19 mai 2009. Lorsque les dispositions « alcools » du volet *santé publique* sont examinées, la ministre exhorte les sénateurs à préserver l'équilibre obtenu entre les impératifs de santé publique et les intérêts des viticulteurs : *« de grâce, si j'avais un message à faire passer ce matin, cet équilibre est très fragile, il ne faut pas le modifier et je crois qu'on en tirera tous avantages »*[1502].

Les sénateurs l'ont, notamment, interrogé sur l'interdiction de la vente d'alcool dans les stations-service entre dix-huit et huit heures, soutenant une diminution de l'amplitude horaire

---

[1496] En date du 13 février 2008.

[1497] Au motif qu'internet, faute d'être mentionné par la *loi EVIN*, ne peut accueillir des publicités pour les alcools.

[1498] Qui eut l'occasion de rappeler dans les motifs de la proposition de loi que *« le vin est un produit noble valorisant nos terroirs et participant au rayonnement international de notre culture »*.

[1499] Qui comporte déjà quatre mesures relatives aux vins et alcools : interdiction de la vente d'alcool à tous les mineurs, et plus seulement à ceux de moins de 16 ans, de la vente d'alcools dans les stations-service et de la pratique des consommations forfaitaires (*open bars*).

[1500] *Le Monde*, 9 mars 2009.

[1501] *Idem*.

[1502] R. BACHELOT, auditionnée par le groupe sénatorial de l'UMP, 19 mai 2009.

Elle rappelle ensuite que tout désaccord avec l'Assemblée Nationale devra être soumis à la commission mixte paritaire et que Gouvernement et Sénat perdraient à accorder le dernier mot à l'Assemblée Nationale : *« j'avais dit en commission qu'il me semblait qu'il ne fallait plus modifier le texte (…) il faut voter le texte de l'Assemblée Nationale »*. Ce renvoi au travail en commission permet à la ministre de rappeler que certains amendements ont été adoptés contre l'avis du rapporteur.

de l'interdiction afin de ne pas créer une discrimination entre les stations-service et les autres surfaces commerçantes, dont certaines sont ouvertes jusque vingt-deux heures. Ainsi, G. CESAR, reconnaît que les groupes d'études viticoles des deux assemblées ont bien travaillé en amont et permis un texte consensuel : *« le travail que nous avons réalisé avec le rapporteur et le cabinet du ministre et le ministre lui-même était nécessaire. Les viticulteurs sont satisfaits aujourd'hui, reste le problème des stations-service et des maisons de tourisme »*. La ministre rappelle aux sénateurs les impératifs de santé publique qui s'imposent à eux et la nécessaire réduction des accidents de la route causés par l'alcoolémie des conducteurs, avant d'accepter leur proposition et d'interdire la vente d'alcool à emporter dans les stations-service entre vingt et huit heures.

Comme le constate M. CARILLON-COUVREUR, députée SRC, la discipline de vote évite qu'un parlementaire ne cède à un intérêt particulier ; toutefois, elle doit s'effacer devant une « *situation localisée »*[1503] reflétant l'intérêt de la circonscription et la nécessité de défendre « *l'intérêt du territoire* ». Ces arguments, qui rappellent ceux avancés par G. CESAR, attestent que, face à un tel sujet, les clivages politiques s'estompent, parlementaires de la majorité et de l'opposition pouvant se retrouver lors d'un même vote afin de contraindre le Gouvernement à protéger l'intérêt local et obtenir ainsi de leur groupe une excuse de territorialité, permettant, en conséquence, une application moins rigide de la discipline de vote. Ph. BALLAND et D. MESSAGER, constatent d'ailleurs que l'expression *« majorité d'idées »* s'applique spécialement à ces textes : *« E. FAURE a souvent coutume d'employer l'expression ''majorité d'idées''(...), ici, c'est dans le calva ou la gnôle que cette majorité se retrouve »*[1504].

L'intérêt local de la viticulture a permis aux parlementaires de rejeter la discipline de vote et entraîné, en conséquence, l'adaptation du texte par le Gouvernement, conscient que l'application d'une discipline de vote rigide menaçait l'adoption du texte dans son ensemble. La discipline de vote est donc une donnée variable, comparable à un nœud coulant qui, au gré des circonstances enserre avec plus ou moins de force les parlementaires.

La résistance à la discipline de vote, si elle est mesurée, est acceptée par le Gouvernement qui entend sa majorité et accepte les modifications qu'elle préconise, notamment parce que tous deux partagent le même objectif : le succès lors des prochaines échéances électorales.

[1503] M. CARILLON-COUVREUR. Entretien avec l'auteur.
[1504] Ph. BALLAND et D. MESSAGER, *La séance est ouverte*, *op. cit.*, p. 106.

Gouvernement et groupes parlementaires semblent être moins conciliants lorsque le rejet de la discipline de vote poursuit un intérêt local moins généralisable.

- *L'intérêt local, excuse partielle de la dissidence*

Les textes réglementant la vente de produits alcoolisés et plus particulièrement le vin, bien qu'ils heurtent un intérêt local, acquièrent une dimension nationale, l'intérêt local revêtant, du fait du nombre élevé de circonscriptions viticoles et de l'importante dramatisation qui entoure chaque tentative de réglementation, les atours de l'intérêt général. Cette *nationalisation* de l'enjeu explique l'incapacité des groupes à imposer leurs consignes et la propension des responsables à excuser la dissidence. D'autres textes peuvent heurter un intérêt purement local, le député est alors tenaillé entre deux exigences d'une même légitimité : d'une part, le respect de la discipline de vote, qui retrouve son intensité habituelle, la localité du sujet ne fournissant pas une excuse suffisante à sa violation, et, d'autre part, la défense de l'intérêt local que les électeurs ont érigé en élément du mandat parlementaire. La violation de la discipline lors du vote de textes réglementant des pratiques exclusivement locales entraîne habituellement la sanction des dissidents, seule la faiblesse des mesures prononcées démontre que les responsables sont conscients de la situation délicate des élus. Ce fut le cas en 2000, lorsque des députés socialistes rejetèrent le texte gouvernemental relatif à la chasse et plus récemment, en 2008, lorsque l'opposition des élus UMP faillit causer le rejet du texte relatif aux OGM.

Le 29 avril 1999, la Cour Européenne des Droits de l'Homme a jugé que la *loi VERDEILLE*[1505], imposant aux propriétaires d'un terrain de moins de vingt hectares de céder leur droit de chasse à l'association chargée de regrouper les terres de la commune, porte une atteinte disproportionnée au droit de propriété ; en réaction, le Gouvernement de L. JOSPIN proposa au Parlement de légiférer sur la question. Lors de la première lecture du projet de *loi relatif à la chasse*, le 4 avril 2000, seuls deux députés socialistes manifestent leur opposition en s'abstenant ; le 28 juin 2000, lors de la lecture définitive du projet de loi, il y a douze opposants, six d'entre eux choisissent de voter contre[1506] le texte, six autres ont préféré s'abstenir[1507].

[1505] Loi du 10 juillet 1964.
[1506] J. BASCOU, P. BRANA, F. DELUGA, J. P. DUPRE, B. MADRELLE et J. Cl. PEREZ.
[1507] S. ALAIZE, D. ALARY, J. CODOGNES, A. FABRE-PUJOL, M. GREGOIRE et B. NAYRAL.

L'attachement des parlementaires aux valeurs locales explique la dissidence et l'excuse partiellement, comme en atteste la faiblesse des sanctions. Le caractère extraordinaire de la dissidence, la plupart des députés rompant pour la première et unique fois la discipline de vote, justifie également cette parcimonie.

Les douze députés socialistes, qui ont bravé les consignes du Gouvernement et rejeté la discipline de vote, sont élus de *« circonscriptions rurales avec une tradition ancienne de chasse ; les gens y sont attachés et le projet de loi portait atteinte à ce que les chasseurs considèrent comme ''le droit de la chasse'' »*[1508]. En conséquence, les élus estiment avoir voté *« par conviction »*[1509], non sous la pression d'un quelconque lobby, mais, parce qu'à l'image de J. P. DUPRE, ils sont *« issu[s] d'une circonscription rurale, issu[s] du terroir et [eux-mêmes] ancien[s] chasseur[s]»*[1510]. En se prononçant ainsi, les élus n'ont pas voté contre le Gouvernement qu'ils se devaient de soutenir, ils ont *« défendu la chasse »*[1511].

Le parcours local de S. ALAIZE[1512] atteste le nécessaire attachement des élus de ces circonscriptions à l'art cynégétique, et justifie leur choix de ne pas soutenir le projet de loi. Avant son entrée en politique en 1993, S. ALAIZE était administrateur de la fédération des chasseurs ardéchois ; durant la onzième législature, il est le responsable du groupe d'études de la chasse à l'Assemblée Nationale ; ces différentes responsabilités font de lui le défenseur de la chasse auprès du Parlement et du Gouvernement. Il reconnaît ainsi, en février 1999 son statut d'intercesseur auprès du Gouvernement afin que celui-ci prenne en compte cette tradition locale : *« je relaye la demande de dérogation à la directive européenne envoyée à JOSPIN par la fédération »*[1513].

Perçus localement comme les défenseurs de l'art cynégétique, les parlementaires sont placés dans l'impossibilité de soutenir un texte gouvernemental venant encadrer et donc limiter son exercice. Les électeurs et adversaires politiques n'hésitent pas à leur rappeler l'importance de l'attachement à l'intérêt local dans leur élection. Ainsi, A. ROURE, élu local de la formation *Chasse Pêche Nature et Traditions*, affirme : *« si ALAIZE vote contre la chasse à l'Assemblée ; on le caramélise. Il ne sortira plus jamais son fusil en Ardèche. Il nous doit*

Il convient d'ajouter à ces douze députés le nom d'H. SICRE qui, bien qu'ayant, en séance, soutenu le projet gouvernemental, a émis une rectification de vote mentionnant qu'il souhaitait s'abstenir.

[1508] Selon A. NASI, assistant parlementaire de J. P. DUPRE. Entretien avec l'auteur.

[1509] *Idem.*

[1510] *Idem.*

[1511] *Idem.*

[1512] Il s'est abstenu le 28 juin 2000.

[1513] *Libération*, 2 février 1999, à propos de la volonté des chasseurs de palombes ardéchois d'obtenir une dérogation à la *directive oiseaux* qui prévoit la possibilité, dans certains cas, de chasser des oiseaux protégés en petites quantités.

tout, on l'a fait élire »[1514]. Ainsi mis en garde, l'élu n'a que deux possibilités[1515] : s'absenter opportunément lors du vote ou accepter de défendre l'intérêt de la circonscription[1516]. Les parlementaires sont ainsi écartelés par les efforts conjugués de deux pressions, qui se perçoivent comme légitimes : le parti, qui a facilité leur élection et réclame l'unité de vote, et les électeurs, qui l'ont choisi pour représenter l'intérêt local et qui exigent la réalisation des promesses électorales.

Pour ces douze députés, il s'agissait d'une exception, la plupart n'ayant jamais, avant ou après ce vote, rejeté ouvertement la discipline de vote. Certes, J. P. DUPRE a rejeté les consignes de vote du groupe SRC à l'occasion des débats relatifs à la ratification du traité de Lisbonne et lors du vote, en juillet 2010, de la *loi interdisant la dissimulation intégrale du visage dans l'espace public*. Toutefois, ces trois dissensions ne permettent pas d'intégrer le député à la catégorie, précédemment définie, des électrons libres ; d'une part, parce que les dissidences demeurent exceptionnelles, puisqu'au cours des deux cent dix-sept scrutins publics, portant sur l'ensemble d'un texte, qui se sont déroulés durant les trois dernières législatures[1517], il n'a rompu l'unité de vote qu'à trois reprises. D'autre part, dans chacun de ces cas, la dissension est exprimée à l'occasion un texte particulier, relevant de la conscience des élus, appartenant à la catégorie des textes politiquement sensibles ou, enfin, allant à l'encontre des intérêts de la circonscription dont l'élu est issu. J. P. DUPRE peut, dès lors, se définir comme un député discipliné qui, en certaines occasions, assez rares, peut rejeter la discipline de vote pour défendre une conception qu'il estime plus conforme à l'intérêt général … ou du moins à la perception locale de l'intérêt général.

De même, si S. ALAIZE, s'est illustré en décembre 1998 par son refus de voter le projet de loi modifiant l'article 88-2 de la Constitution, il convient de remarquer que cet article relève du titre XV, relatif à l'Union Européenne, domaine politiquement sensible du fait de l'incapacité du Parti Socialiste à imposer à ses parlementaires, comme à ses membres, une consigne de vote univoque. En ce domaine, le député est excusé de sa dissidence, il en fut, partiellement, de même en 2000, lorsqu'il choisit de s'abstenir. La faiblesse des sanctions, comme ses collègues abstentionnistes il fut sanctionné par un avertissement, atteste la

---

[1514] *Idem.*

[1515] A. NASI, assistant parlementaire de J. P. DUPRE, dénombre trois possibilités qu'il résume ainsi : *« on avait le choix entre jouer les hypocrites : ne pas participer, se soumettre ou s'opposer »*. Opposition qu'il assimile à du *« courage politique »*. Entretien avec l'auteur.

[1516] L'intervention de l'adversaire politique A. ROURE démontre en l'espèce que l'intérêt de la circonscription demeure avant tout celui des hommes qui l'habitent, les périphrases ne peuvent masquer les réminiscences du mandat impératif, le parlementaire étant, dans l'esprit des électeurs, mandatés afin de défendre leurs intérêts.

[1517] Soit la totalité des onzième et douzième législatures et les onze premières sessions parlementaires de la treizième législature.

réprobation toute relative adressée par le parti aux députés qui, bien que s'étant opposés à la consigne, ont protégé son intérêt électoral.

Les dix autres députés ont, ce 28 juin 2000, pour la seule et unique fois de leur mandat, violé la discipline de vote. Seule la volonté de défendre l'intérêt de la circonscription et le parcours local des élus expliquent ces dissidences. Ce caractère exceptionnel, autant que le fait que la dissidence soit dictée par la volonté de préserver l'intérêt local et de remplir le mandat, tel que les électeurs le conçoivent, excusent partiellement les parlementaires et justifient la faiblesse des sanctions prononcées, alors que le Gouvernement aurait pu être désavoué[1518], du fait de la forte mobilisation des partis de droite défendant, à travers le droit de la chasse, une partie de leur électorat traditionnel. En effet, alors que le groupe communiste a décidé de s'abstenir, suivi par les élus Verts, les groupes RPR, UDF et DL&I ont, en masse[1519] rejeté le projet de loi. Or, les groupes d'opposition comptent deux cent cinquante députés et le groupe socialiste seul en totalise deux cent cinquante-deux ; sans l'apport des voix des élus du groupe RCV, les douze défections auraient pu causer le rejet du texte gouvernemental. Il était, en conséquence, loisible de supposer que les sanctions prononcées à l'encontre de dissidents, qui avaient ainsi mis en danger le Gouvernement, seraient exemplaires. Toutefois, partis et groupes ont tenu compte des circonstances particulières de la dissidence et limité les sanctions : les abstentionnistes ont reçu un avertissement et les élus qui ont plus ouvertement bravé la consigne se sont vu infliger un blâme. Cette mansuétude permet d'affirmer que la volonté des élus de défendre l'intérêt de leur circonscription a partiellement excusé leur indiscipline[1520], si la discipline de vote s'imposait toujours à eux, les conséquences de sa violation ont été amoindries.

Les votes relatifs au texte réglementant l'utilisation des organismes génétiquement modifiés, offrent une illustration récente du rejet de la discipline de vote excusé par la défense des intérêts de circonscriptions rurales dont sont issus les parlementaires. Les 9 avril et 20 mai

---

[1518] « *Le Gouvernement (…) craint que l'abstention des Verts, l'hostilité ouverte de certains élus socialistes pro-chasse et des députés du PCF, conjuguées à la forte mobilisation de la droite, ne débouchent sur ce qu'il redoute : le rejet du dernier grand texte de la session, qui marquerait un faux-pas politique pour le Premier Ministre* », *Le Monde*, 28 juin 2000.

[1519] Soit les cent trente-sept députés RPR, soixante-trois des soixante-neuf députés UDF et les quarante-quatre élus du groupe Démocratie Libérale et Indépendants

[1520] Ce qui nous permet d'inclure ces développements dans la subdivision consacrée à la variabilité de la discipline en fonction du parlementaire et non en fonction du texte. C'est, en effet, l'attachement du parlementaire à un intérêt local qui l'a conduit à s'opposer au Gouvernement et qui explique la mansuétude des responsables, les mesures sanctionnant, dans de telles circonstances, un élu qui viole la discipline de vote, sans en référer à l'intérêt de sa circonscription, s'avérant plus lourdes, comme les sanctions de J. DRAY et J. L. MELENCHON en 1991 en attestent.

2008, quarante-et-un, puis trente députés UMP ont choisi, en votant contre ou en s'abstenant, de s'opposer au texte gouvernemental. Lors du vote du texte issu de la commission mixte paritaire, le 20 mai 2008, onze députés UMP ont choisi de voter contre, la plupart appartiennent à une circonscription rurale et justifient leur position par l'incompréhension qu'aurait suscitée, auprès des électeurs de leur circonscription, un vote positif. C'est le cas de Ch. GUILLOTEAU, élu de la dixième circonscription du Rhône : *« je suis élu d'une zone extrêmement rurale, j'ai eu de nombreuses discussions avec la population (...). Sur la commune de Saint Martin-en-Haut, il y a la plus grosse production laitière de montagne en France. Ici, j'ai fait 74% aux dernières élections. Là-dessus, il y a certainement des agriculteurs qui ont voté pour moi car ils savaient que j'étais contre les expérimentations OGM en plein champ. Voter contre, c'était ne pas trahir mes électeurs »*[1521]. Les motivations du député sont claires : il ne s'est pas opposé gratuitement au Gouvernement, il a défendu l'intérêt de sa circonscription et avec lui ses chances futures de réélection.

Y. FAVENNEC, élu d'une circonscription rurale de Mayenne, s'est également opposé au texte gouvernemental autorisant la culture OGM en plein champ. Les circonstances particulières de son élection justifient ce ralliement à l'intérêt local au détriment du soutien attendu au Gouvernement. Certes, son élection dès le premier tour de scrutin, lui offre une plus grande indépendance vis à vis du parti, qui n'apparaît plus comme l'élément déterminant de l'élection. Toutefois, ce soutien populaire aggrave la dépendance de l'élu à l'égard des électeurs. Ainsi libéré des servitudes partisanes, l'élu n'en a pas pour autant recouvré une complète liberté, les électeurs attendant la réalisation du programme électoral et attendant du candidat qu'ils ont choisi, la défense de l'intérêt de la circonscription.

J. LE NAY, ancien horticulteur, élu de la sixième circonscription du Morbihan, qu'il définit comme *« rurale et urbaine »*[1522], a également rejeté la consigne du Gouvernement. Il justifie ce vote par la volonté de protéger les intérêts ruraux de sa circonscription, comme il avait déjà pu le faire lors du vote d'autres textes ayant un impact agricole ou environnemental. Ainsi, le 1er juin 2004, il a choisi, comme trente-trois autres députés, de s'abstenir lors du vote du *projet de loi constitutionnelle relatif à la Charte de l'Environnement*. Cet attachement aux intérêts de sa circonscription a également conduit le député à s'abstenir le 13 octobre 1998, lors du vote *du projet de loi d'orientation agricole* soutenu par le Gouvernement JOSPIN et

[1521] Ch. GUILLOTEAU, interrogé par *Lyonmag.Com*, 14 avril 2008.
[1522] Présentation de la circonscription sur le site internet du député.

condamné par le groupe UDF auquel il appartenait[1523]. Cet élu n'hésite donc pas à faire prévaloir l'intérêt de la circonscription sur la consigne, cette justification lui offre une excuse afin de s'extraire de la discipline de vote sans en subir les conséquences habituelles[1524].

Enfin, D. SPAGNOU, élu de la deuxième circonscription des Alpes-de-Haute-Provence qu'il définit comme *« un département rural et agricole »*[1525], se présente comme un *« défenseur du terroir, du pastoralisme et de la montagne »*[1526], attachement aux valeurs locales qui expliquent son vote contre le texte autorisant la culture en plein champ d'organismes génétiquement modifiés. Contrairement à J. LE NAY, D. SPAGNOU, élu depuis 2002, commet, en l'espèce, sa première violation de la discipline de vote ; attitude qui ne se justifie que par la volonté de préserver les intérêts de la circonscription dont il est issu.

Issus d'une circonscription rurale, ces députés se doivent de défendre les valeurs de leur territoire et de s'opposer aux textes susceptibles de porter atteinte à l'environnement ou au mode de vie traditionnel des habitants. Ces éléments excusent la dissidence de parlementaires qui ont pourtant accepté les éventuelles sanctions et persévéré dans leur volonté de défendre leurs électeurs, y compris lorsque la dissension devenait dangereuse pour le Gouvernement, que ces mêmes électeurs leur ont donné mission de protéger. Ainsi, le 13 mai 2008, bien que le groupe UMP soit physiquement majoritaire dans l'hémicycle, il fut mis en minorité par les députés de l'opposition qui, contrairement à leurs collègues de la majorité, disposaient tous d'une délégation de vote, ce qui permit à l'opposition d'adopter, par cent trente-six voix contre cent trente-cinq, la motion de renvoi du groupe communiste. Or, l'un des membres du groupe UMP, F. VANNSON, a choisi de s'abstenir, alors que son opposition à la motion procédurale aurait permis son rejet. Déjà le 9 avril 2008, il avait choisi de voter contre le *projet de loi relatif aux OGM*, cette fois, *« en choisissant l'abstention, je ne votai ni contre mon camp, ni contre ma conscience »*[1527]. Cette neutralité qui, bien qu'elle soit, en partie, responsable de l'échec du Gouvernement, a permis au député d'échapper aux mesures qui auraient dû sanctionner son comportement. Il affirme, en effet, n'avoir été l'objet d'*« aucune*

[1523] Il s'est également désolidarisé de son groupe lors du vote, le 22 mai 2001, du *projet de loi relatif à la Corse*, en soutenant le texte alors que son groupe avait choisi de voter contre.
De même, le 15 juillet 2009, il s'est abstenu lors du vote du texte *réaffirmant le principe du repos dominical et visant à adopter des dérogations à ce principe*.

[1524] Le député qui est considéré comme un spécialiste dans le domaine de l'aménagement du territoire, rapporte chaque année le budget pour la commission des Affaires Economiques ; ses divergences de vue avec le Gouvernement ne l'ont pas privé de ce *privilège*. A moins que son statut d'expert ne lui permette de s'extraire plus facilement des consignes de votes portant sur les sujets dont il détient la maîtrise.

[1525] Présentation de la circonscription sur le site internet du député.

[1526] Portrait de S. SPAGNOU sur le site internet du député.

[1527] F. VANNSON, *Le Figaro*, 14 mai 2008.

remarque désobligeante de mon président de groupe, ni des autres députés UMP »[1528] et estime que le Président de la République ne lui tient pas rancune de l'échec ainsi infligé à sa politique : *« je n'ai pas subi de représailles (...). Quelques jours plus tard, j'ai été convié à l'Elysée avec une trentaine de mes collègues que le Président de la République considère comme ses plus fidèles, il ne m'a fait aucun reproche »*[1529]. Il est, toutefois, possible de constater qu'après cette incartade, le député a dû attendre dix-sept mois avant de pouvoir questionner, en séance, le Gouvernement alors que le délai moyen était, avant cet épisode, de six mois. F. VANNSON a, en effet questionné le Gouvernement le 8 novembre 2007, puis le 1er mai 2008 et dut ensuite attendre le 7 octobre 2009 pour pouvoir à nouveau questionner les ministres. Passé ce délai expiatoire, le député a de nouveau accédé plus rapidement au droit de poser une question, le 7 avril 2010, puis le 30 juin 2010. Bien qu'il existe une certaine concomitance entre l'allongement du délai et la dissension, les dénégations du député ne nous permettent pas d'affirmer l'existence d'une relation de cause à effet[1530].

Sans doute l'habileté politique du *Secrétaire d'Etat chargé des Relations avec le Parlement*, qui a su tirer avantage de la situation en convoquant immédiatement la commission mixte paritaire, le rejet du texte équivalant à une lecture et rendant possible la mise en œuvre de cette procédure de conciliation, a minoré l'impact de la dissidence ; celle-ci ayant, *in fine*, était profitable au Gouvernement, dispensé d'un examen en séance qui s'annonçait houleux.

Aucun des dissidents semble n'avoir eu à pâtir du vote émis, l'intérêt local défendu par le parlementaire contre le Gouvernement ayant excusé la dissension … A moins que le texte ne mobilise les conceptions éthiques des élus et qu'ils aient bénéficié de la clause de conscience leur permettant de s'extraire de la discipline de vote, quels que soient les territoires dont ils sont censés défendre l'intérêt. De nombreux dissidents évoquent cette nature particulière du texte relatif aux OGM qui heurterait leur conception éthique. C'est le cas de F. GROSDIDIER, député de la Moselle qui a, le 28 mars 2008, adressé une lettre à ses collègues afin de leur exposer les motifs de son désaccord avec le texte gouvernemental et de tenter de les rallier à sa cause, la consécration de la nature éthique du sujet permettant aux élus de s'extraire plus facilement des consignes de vote : *je suis, certainement comme vous, humaniste et aussi conservateur et libéral au sens noble de ces termes. Humaniste, parce que plaçant la santé humaine et tout ce qui la conditionne, notamment l'alimentation et*

[1528] *Le Figaro*, 14 mai 2008.

[1529] Réponse au questionnaire adressé aux parlementaires.

[1530] De même, interrogés sur cette coïncidence, les responsables du groupe refusent de conclure à l'existence d'une relation de cause à effet. Ils semblent d'ailleurs ne pas se souvenir de ce vote, qui a pourtant entraîné l'échec du Gouvernement.

l'environnement, au-dessus de toute autre considération. Je pense que l'autorité publique doit en être garante. Conservateur, parce que guidé par la conscience de devoir léguer à nos descendants au minimum ce que nous ont transmis nos ascendants. Plus si nous le pouvons, mais pas moins, sans quoi nous aurons failli (...). Le projet de loi gouvernemental professe ces principes, mais ne les garantit pas (...). Comme c'est la tradition dans notre famille politique sur tous les sujets éthiques, je revendique la liberté de vote sur ce texte. Comme c'est notre responsabilité, nous devons voter en notre âme et conscience (...), les organismes génétiquement modifiés sont irréversibles. Cela justifie, plus que tout autre risque, la mise en œuvre du principe de précaution (...). C'est pourquoi notre liberté de conscience et de vote s'impose sur les OGM, comme cela a toujours été le cas en notre sein sur tous les sujets éthiques »[1531].

Reprenant partiellement les conclusions de son collègue, Y. FAVENNEC en appelle à la charge éthique du sujet afin de justifier son vote : *« j'ai voté en mon âme et conscience et non pas au nom de la raison politique »*[1532]. De même, D. MESLOT, qui a voté à deux reprises contre la consigne gouvernementale, affirme : *« j'ai refusé la discipline de vote sur les lois (...) OGM (...) car ces votes n'étaient pas conformes à mon éthique et à mes valeurs »*[1533].

La demande des députés semble avoir été entendue, dans un premier temps du moins. Ainsi, Y. NICOLIN affirme : *« on avait une liberté de vote au sein du groupe UMP »*[1534]. Toutefois, d'autres parlementaires infirment ce témoignage : *« la liberté de vote qui était tolérée jusqu'ici a sauté, on nous demande de voter le projet coûte que coûte »*[1535].

Le groupe, après avoir accepté la mise en œuvre de la clause de conscience, semble avoir, devant l'importance de la dissension et ses possibles conséquences négatives pour le Gouvernement, fait machine arrière. Ce revirement n'a pas dissuadé les élus de voter en conscience et de préserver l'intérêt de leur circonscription. Ainsi, J. F. CHOSSY, justifie son vote contre le projet de loi : *« je n'ai pas voté en suivant la discipline de parti : mon vote est un vote de conscience. Je suis très attaché au principe de précaution (...). Selon moi, un*

[1531] F. GROSDIDIER, lettre adressée à l'ensemble des députés UMP. Afin de justifier politiquement sa dissidence, il rappelle les doutes évoqués par le Président de la République lors de son discours de restitution des conclusions du *Grenelle de l'environnement* : *« la vérité est que nous avons des doutes sur l'intérêt actuel des OGM pesticides ; la vérité est que nous avons des doutes sur le contrôle de la dissémination des OGM ; la vérité est que nous avons des doutes sur les bénéfices sanitaires et environnementaux des OGM »*.

Il évoque également la déclaration politique du groupe UMP qui ne mentionne pas les OGM, en conséquence, le député estime légitime sa demande de bénéficier de la liberté de vote.

[1532] Y. FAVENNEC, expliquant, sur son site internet, son vote hostile.

[1533] Réponse au questionnaire adressé aux parlementaires.

[1534] Y. NICOLIN, interrogé par *Lyonmag.Com*, 15 avril 2008.

[1535] Un député UMP, interrogé par *Le Figaro*, 9 avril 2008.

député doit être la courroie de transmission entre le citoyen et le Gouvernement : par mon choix politique, je n'ai fait que me rapprocher de la population qui doute beaucoup sur les OGM »[1536]. Etablissant une synthèse entre les préoccupations capables d'excuser son vote, le député évoque à la fois le caractère éthique de ses réticences et la volonté de satisfaire l'intérêt des citoyens ; étant entendu que les citoyens dont il fait mention, sont ceux de sa circonscription, qu'il rencontre et dont il écoute les doutes.

Les réminiscences du groupe majoritaire démontrent les limites de toute tentative de classification, le texte relatif aux organismes génétiquement modifiés pouvant relever de la catégorie des votes en conscience ou appartenir à celle des textes qui empêchent l'application rigide de la discipline de vote parce que leur caractère local excuse les parlementaires.

Quelle que soit la catégorie à laquelle appartient le texte, il nous permet d'attester que malgré son caractère variable, la discipline de vote est une constante de la vie parlementaire sous la Cinquième République. Ces possibles mises en sommeil, parce qu'elles conservent un caractère insolite, du fait du peu de textes auxquels elles s'appliquent et du faible nombre de parlementaires qui choisissent, quelles qu'en soient les conséquences, de la rejeter, ne constituent qu'une exception à la règle qu'est devenue la soumission aux consignes de vote. Malgré son intensité variable, la discipline de vote est une constante du régime, même si certains consacrent le caractère absolu de la liberté de vote et refusent toute référence à une quelconque discipline de vote.

§2 : Du principe à l'exception : la liberté de vote

La première caractéristique de l'élu d'un régime représentatif est sa liberté, les règlements des chambres qui organisent son immunité, garantissent sa liberté de parole, de même, sa liberté de vote est protégée par l'interdiction de tout mandat impératif.

Dès lors, la séance est organisée afin d'offrir à tous les élus un droit identique à la parole, préalable nécessaire au débat qui permettra à chacun de se prononcer en son âme et conscience. Les discussions en séance, comme les explications précédant le vote, ayant pour objectif de convaincre les derniers indécis, qui après avoir entendu les arguments en présence peuvent librement décider du sens à donner à leurs votes. En ôtant tout suspens à la délibération et en substituant l'unité à la liberté de vote, la discipline de vote fait échec à cette

[1536] J. F. CHOSSY, interrogé par *Lyonmag.Com*, 15 avril 2008.

théorie. Le Parlement ne peut plus, en conséquence, être considéré comme « *le lieu où la rencontre de tous les points de vue et la libre délibération doit faire émerger la volonté générale* »[1537].

Certains parlementaires demeurent attachés à la liberté de vote ; de manière générale, et non plus occasionnellement ou de manière isolée, ils rejettent la discipline de vote. Il est ainsi habituel de considérer que l'individualisme sénatorial a limité la progression de la discipline de vote au sein du palais du Luxembourg (A). De même, il est habituel de considérer que les groupes du centre rejettent toute discipline, y compris la discipline de vote et mettent en exergue leur liberté de vote (B).

A) La discipline de vote en butte à l'individualisme sénatorial

Si l'individualisme correspond à la tendance de certains à s'affirmer indépendamment des autres, il est également un mouvement qui tend à privilégier la valeur et le droit de l'individu contre les valeurs et les droits des groupes sociaux. L'individualisme sénatorial s'oppose ainsi à la collectivisation du travail parlementaire rencontré à l'Assemblée Nationale. Il privilégie la liberté des élus à l'autodiscipline des députés. A. POHER, lors de son discours de fin de session en décembre 1981 définit l'individualisme sénatorial : *« il est clair que lorsque le Sénat adopte, modifie ou rejette un texte, c'est en fonction de sa teneur ou des conséquences qu'il peut avoir à l'avenir sur la situation financière, économique et sociale du pays, non en vertu de je ne sais quelle obstination partisane »*[1538]. L'individualisme sénatorial s'opposerait donc à la discipline de vote qui ne peut s'enraciner dans un hémicycle où les élus se prononcent, de manière individuelle, en leur âme et conscience. Si la théorie est séduisante (1), elle se révèle, une fois encore, illusoire, l'individualisme sénatorial ayant été supplanté par l'impératif d'efficacité, introduit progressivement au Palais du Luxembourg à partir de 1981 (2).

[1537] J. CLUZEL, *Le Sénat dans la société française*, Paris, éd. Economica, col. Mieux connaître, 1990, p. 178.
[1538] A. POHER, discours de fin de session, 23 décembre 1981, cité par L. FONDRAZ afin d'illustrer la notion d'individualisme sénatorial. L. FONDRAZ, *Les groupes parlementaires au Sénat sous la Cinquième République*, *op. cit.*, p. 149.

1) L'individualisme sénatorial, mythe ou réalité

L'individualisme parlementaire a caractérisé les Troisième et Quatrième Républiques, les parlementaires refusant de s'attacher à un groupe[1539] et de sacrifier leur liberté à l'efficacité. Rapidement, les députés de la Cinquième République ont abandonné cet individualisme, convaincus que l'union, faisant leur force, justifiait quelques privations. La marche du Sénat vers la mutualisation des forces et moyens a été plus longue, ce qui lui permet encore d'invoquer l'individualisme sénatorial. Toutefois, celui-ci semble aujourd'hui relever du mythe (b), l'intrusion du fait majoritaire en 1981, puis de la bipolarisation en décembre 2002, suite à la création d'un groupe UMP, ont transformé l'individualisme sénatorial en coquille vide ; le statut de sénateur, conférant une réelle indépendance aux élus, aurait pourtant pu être la garantie de leur individualisme (a).

a) L'indépendance, source de l'individualisme

Si l'indépendance de l'élu est une caractéristique du mandat représentatif, elle semble être devenue l'apanage des sénateurs, les députés l'ayant troqué, dès le début du régime, contre l'efficacité. A l'opposé, les sénateurs ont veillé à préserver leur indépendance, tant à l'égard du parti que du pouvoir exécutif.

- *Une indépendance accrue face au parti*

La source de l'individualisme sénatorial semble résider dans l'indépendance des élus du palais du Luxembourg à l'égard des partis, ainsi que le remarque A. POHER, et en paraphrasant V. HUGO, les sénateurs préfèrent leur conscience à la consigne. Cette indépendance semble pouvoir s'expliquer historiquement, le fait que les groupes centristes aient pendant près de trente ans[1540] détenu la majorité au Sénat peut, en effet, apparaître comme un élément d'explication, les élus centristes se présentant comme des notables locaux,

[1539] Longtemps les règlements intérieurs ont autorisé les élus à appartenir à plusieurs groupes parlementaires simultanément. La première interdiction remonte à 1910, mais elle est temporaire dans la mesure où elle cesse après la désignation des membres des commissions. Le Règlement de l'Assemblée Nationale de 1946, dans son article 5, impose une appartenance unique. J. WALINE constate qu'en pratique les groupes étaient *« déjà ''fermés'' »*. J. WALINE, Les groupes parlementaires en France, *op. cit.*, p. 1190-1191.

[1540] Jusqu'au renouvellement du 28 septembre 1986.

appartenant à un club avant d'appartenir à un parti, et cherchant à préserver leur liberté et leur indépendance contre les structures extérieures. Cette indépendance s'explique également par la personnalité et le parcours politique des sénateurs, *élus d'élus* avant d'être les promoteurs d'un parti.

Comme le constate L. FONDRAZ, *« le parlementaire qui entre au palais du Luxembourg appartient généralement plus à une famille politique qu'il n'est étroitement lié à la structure partisane représentant cette tendance. Dès lors, le nouveau sénateur privilégiera volontiers l'exercice individuel de son mandat à la dimension collective de celui-ci. Cet espace idéologique que se ménagent les sénateurs marque une différence essentielle avec l'Assemblée Nationale où les partis politiques sont largement maîtres de l'élection de leurs députés qu'ils placent ainsi sous la dépendance de leur structure parlementaire »*[1541]. De nombreux témoignages confirment cette liberté d'esprit, ainsi, F. CHEVALIER, étudiant le Sénat français de 1875 à 1995, remarque *« une certaine désinvolture des membres de la haute assemblée vis-à-vis des adhésions partisanes. Le joug des partis ne pèse pas trop au Luxembourg où l'indépendance est cultivée comme une qualité indispensable »*[1542]. De même, B. RULLIER constate que le groupe sénatorial dont il avait la charge se présente comme une addition de statuts particuliers, chaque sénateur bénéficiant d'une légitimité suffisante en dehors du parti[1543].

La personnalité comme le parcours politique des sénateurs sont un des éléments de leur indépendance vis-à-vis des organisations partisanes. Nombre de sénateurs sont, en effet, des personnalités de la vie politique française, d'anciens Premiers Ministres, à l'image de J. P. RAFFARIN ou P. MAURROY, d'anciens ministres, comme R. BADINTER, L. MERMAZ, Ch. PASQUA, A. LAMBERT ou F. AUTAIN ; d'anciens secrétaires d'Etat, tel G. FLOSSE ou J. P. SUEUR ; d'autres encore ont été leader d'un parti politique, tel R. HUE, L. PONIATOWSKI, J. P. CHEVENEMENT et D. VOYNET[1544]. Cette carrière politique nationale renforce l'indépendance des élus, peu enclins à se soumettre à une quelconque discipline de vote. Les autres sénateurs, qui n'ont pas puisé dans une carrière nationale la source d'une légitime indépendance, ont conquis celle-ci grâce à leur expérience locale, *cursus honorum* qui fait du mandat sénatorial le couronnement de cette carrière territoriale. A

[1541] L. FONDRAZ, *Les groupes parlementaires au Sénat sous la Cinquième République*, *op. cit.*, p. 4.

[1542] F. CHEVALIER, *Le Sénat français 1875-1995. Essai sur le recrutement et la représentativité des membres de la seconde chambre*, Paris, LGDJ, bibliothèque constitutionnelle et de sciences politiques, 1998, p. 256.

[1543] Ancien secrétaire général du groupe socialiste du Sénat. Entretien avec l'auteur.

[1544] J. P. CHEVENEMENT, D. VOYNET, P. MAURROY, Ch. PASQUA peuvent appartenir à la catégorie des *anciens ministres*, comme à celle des *dirigeants de parti politique*.

côté des élus locaux « *prestigieux* », qui dirigent l'exécutif d'une grande ville tel G. COLLOMB[1545] ou J. Cl. GAUDIN[1546], siègent de nombreux représentants de petites communes, c'est le cas de la plupart des cent soixante-dix-neuf sénateurs qui exercent un mandat municipal, qu'ils soient maires, adjoints ou conseillers municipaux ; dans ces situations, nul besoin d'un parti pour se faire élire, indépendance que les édiles répercutent dans leur mandat sénatorial.

Le parcours et la personnalité sénatoriale, caractérisée par l'indépendance qui est devenue l'une des qualités du sénateur type, éloignent les pressions partisanes qui peuvent conduire un parlementaire à se prononcer en fonction de la consigne de vote et parfois contre sa conscience. Cette indépendance est renforcée par l'assise électorale du sénateur, ainsi, F. CHEVALIER estime que *« la marge d'autonomie du sénateur reste très grande (...) l'alignement politique sur l'axe majoritaire se compense par un style et un état d'esprit différent qu'explique pour une bonne part les qualités intrinsèques de son électorat »*[1547]. Etant l'élu d'élus, représentant les collectivités locales, le sénateur cherche avant tout à défendre l'intérêt de celles-ci avant de répondre à une consigne partisane. Ainsi, J. KERNINON, dans son étude du groupe socialiste du Sénat entre 1968 et 1971, constate que peu de sénateurs ont des responsabilités au sein du parti, y compris au niveau local, ce qui se justifie par la conception sénatoriale du mandat représentatif qui se confond avec la nécessité *« de bien défendre l'intérêt du département, sans oublier, certes, que l'on est en même temps le représentant d'un parti »*[1548]. J. KERNINON établit une gradation au sein des préoccupations sénatoriales. En premier lieu, le sénateur œuvre pour son département, les intérêts partisans sont secondaires, ils sont d'ailleurs situés derrière la volonté des sénateurs de préserver l'intérêt général, au besoin, contre les intérêts partisans : *« pour les socialistes, qui expriment en la matière l'opinion moyenne des sénateurs, la tâche est d'améliorer et de corriger au mieux les textes venant de l'Assemblée Nationale : cela doit être le fait de gens de bonne volonté et ne doit pas déboucher sur d'inutiles polémiques »*[1549]. F. VERDEILLE[1550] conçoit également *l'esprit sénatorial* comme la volonté d'aboutir au consensus, au delà des clivages politiques : *« ce qu'il faut, c'est trouver les synthèses, les conciliations. Pour notre*

[1545] Sénateur maire de Lyon.
[1546] Sénateur maire de Marseille.
[1547] F. CHEVALIER, *Le Sénat français 1875-1995. Essai sur le recrutement et la représentativité des membres de la seconde chambre*, *op. cit.*, p. 60-61.
[1548] J. KERNINON, *Le groupe parlementaire socialiste du Sénat, 1968-1971*, mémoire pour le DES sciences politiques, Paris I, 1972, p. 43.
[1549] *Idem*, p. 45.
[1550] Sénateur socialiste entre 1959 et 1974.

part, nous y sommes prêts. C'est dans l'esprit, c'est dans la tradition du Sénat. Même si, au départ, nous partons de positions différentes, je pense que nous trouverons le point de rencontre »[1551].

Autant du fait de la personnalité sénatoriale, caractérisée par l'indépendance, renforcée par la carrière politique locale ou nationale qui permet aux élus de relativiser les exigences partisanes[1552], que du collège électoral dont ils sont issus, les sénateurs jouissent d'une grande indépendance à l'égard des organisations partisanes. Or, l'une des principales raisons qui conduisent les députés à accepter les consignes de vote, est la dépendance dans laquelle ils sont placés à l'égard du parti ; ainsi moins sensibles aux pressions partisanes, les sénateurs conservent une importante latitude lors de leurs votes et peuvent rejeter la consigne. L'individualisme parlementaire, conséquence de cette indépendance, constitue donc un frein à la généralisation de la discipline de vote. L'indépendance des sénateurs à l'égard du pouvoir exécutif explique également cette apparente impossibilité d'implanter la discipline de vote.

- *Une indépendance accrue à l'égard du pouvoir exécutif*

« Alors qu'Assemblée Nationale et Gouvernement forment un couple pour qui le divorce est fatal, le Sénat et le Gouvernement entretiennent des relations obligatoires, mais sans conséquence politique nécessaire »[1553]. J. CLUZEL évoque les « *relations obligatoires* » qu'entretiennent le Gouvernement et le Sénat ; relations qui ne peuvent entraîner la chute des protagonistes, ou empêcher, durablement la réalisation de la politique gouvernementale. Ces contacts nécessaires mais distants offrent aux sénateurs une certaine indépendance à l'égard du Gouvernement ; n'ayant pas à défendre l'intérêt gouvernemental, ils peuvent *« juger un texte à l'aune du seul intérêt public »*[1554].

Des raisons historiques peuvent expliquer cette indépendance à l'égard du pouvoir exécutif. En premier lieu, l'hostilité du Général DE GAULLE qui a souhaité, dès 1962, après que le président de la haute assemblée, G. MONNERVILLE, a qualifié son interprétation de

[1551] Intervention de F. VERDEILLE au Sénat, le 15 juin 1971. Cité par J. KERNINON, *Le groupe parlementaire socialiste du Sénat, 1968-1971, op. cit.*, p. 45.

[1552] J. et J. E. GICQUEL constatent que l'âge d'éligibilité renforce également cette propension à ne suivre que modérément les consignes partisanes : *« la majorité est fixée à trente ans, âge à partir duquel, dit-on, la sagesse est donnée de surcroît »*. J. et J. E. GICQUEL, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, Montchrestien, 2008, p. 653. Ce qui sera peut-être moins vrai avec l'abaissement de l'âge éligibilité des sénateurs à vingt-quatre ans.

[1553] J. CLUZEL, *Le Sénat dans la société française, op. cit.*, p. 77.

[1554] *Ibid.*

l'article 11 de la Constitution de *« forfaiture »*, supprimer le Sénat tel qui existait jusqu'alors : *« c'est parce qu'il s'est rebellé contre la manière dont le Général DE GAULLE l'a traité et aussi, grâce principalement à G. MONNERVILLE, celle dont le premier Président de la Cinquième violait allègrement la Constitution, que le Sénat s'est donné une réputation d'indépendance »*[1555]. La manifestation la plus probante de cette hostilité demeure l'interdiction faite aux ministres de paraître au Luxembourg et d'y défendre leurs projets. Le Sénat de la Cinquième République s'est développé en dehors de la tutelle du pouvoir exécutif, voire contre lui, ainsi s'est renforcée l'indépendance acquise sous les régimes précédents alors que, dans le même temps, les députés, soumis aux pressions conjointes du Gouvernement et des partis perdaient progressivement l'autonomie passée pour devenir des *godillots.*

En second lieu, le fait que pendant près de trente ans la majorité sénatoriale ait été détenue par les groupes centristes peut expliquer cette indépendance envers le Gouvernement. D'une part, parce que les partis du centre disposent de peu d'ascendant sur leurs élus, qui cherchent à protéger leur liberté ; bien qu'alliés du Gouvernement, ces partis ne peuvent lui garantir l'adhésion de leurs membres. D'autre part, cette majorité centriste, bien qu'associée à la politique gouvernementale, est une collaboratrice turbulente, qui offre au Gouvernement un soutien conditionnel. L'autonomie que les partis veulent conserver à l'égard du pouvoir exécutif se transmet au Sénat, dont les membres indociles, refusent d'écarter l'intérêt général au profit de l'intérêt gouvernemental.

L'expérience politique permet également d'expliquer cette plus grande indépendance des sénateurs à l'égard du Gouvernement. De nombreux sénateurs peuvent être définis comme des *électrons libres*, refusant toute soumission durable à la discipline de vote. Le mode d'élection, tout comme l'impossibilité de renvoyer prématurément les sénateurs devant leurs électeurs, les protège également d'éventuelles pressions de l'Exécutif. La stabilité dont jouissent ces élus a également éloigné toute velléité de pression, élus pour neuf ans, puis pour six ans, par un collège de notables implantés localement et, en majorité, peu sensibles aux arguments partisans et gouvernementaux.

J. KERNINON[1556], étudiant les cent trente-huit scrutins publics[1557] qui se sont déroulés entre 1969 et la première session de 1971, démontre que l'action des sénateurs est

[1555] M. DREYFUS-SCHMIDT, sénateur socialiste entre 1980 et 2008. Il poursuit en relativisant ce qui semble être une affirmation de principe : *« même si la plupart de ses membres ont toujours été, depuis un siècle et sous trois républiques, étroitement dépendants de pesanteurs psychologiques, économiques et sociales »*. M. DREYFUS-SCHMIDT, Le métier de sénateur, *Pouvoirs*, n° 44, 1988, p. 64.

[1556] J. KERNINON, *Le groupe parlementaire socialiste du Sénat, 1968-1971, op. cit.*, p. 55-56.

[1557] Sur les cent cinquante-neuf scrutins publics recensés, il convient de retrancher les vingt-et-un votes autorisant la ratification d'un engagement international, qui furent adoptés à la majorité.

fondée sur le rejet d'une vision conflictuelle du travail parlementaire, en atteste la recherche du consensus qui permet aux sénateurs de la majorité de s'allier avec ceux de l'opposition ; attitude qui interdit au Gouvernement de se reposer sur la discipline de vote. Certes, les sénateurs UDR n'ont partagé l'option politique du groupe socialiste, qu'à sept reprises, soit dans 5 % des scrutins publics recensés[1558]. Proportion qui, quoique faible, est remarquable, étant donné l'impossibilité d'aboutir à l'Assemblée Nationale à une telle alliance des socialistes et des gaullistes. Les convergences augmentent lorsque l'on examine les votes émis par les groupes centristes : les socialistes et les Républicains Indépendants ont partagé le même vote à vingt-et-une reprises, soit dans plus de 15 % des scrutins publics recensés[1559], les membres de l'Union Centriste se sont, quant à eux, prononcés à trente-huit reprises comme les élus socialistes, soit dans près d'un tiers des scrutins publics[1560]. Le Gouvernement n'a donc que peu de prise sur les sénateurs, leur individualisme les conduisant à rechercher le consensus et non la reproduction rigide des conflits politiques qui naissent et se développent en dehors de son enceinte. Toutefois, ces éléments du statut, autant que les raisons historiques avancées afin de justifier l'indépendance, sont dépassés, le Sénat du vingt-et-unième siècle n'étant plus dominé par les centristes et étant devenu un allié de poids du Gouvernement. A tel point qu'il est possible de se demander si l'individualisme des sénateurs n'est pas devenu une image d'Epinal ; auquel cas, la discipline de vote pourrait s'épanouir également au palais du Luxembourg.

b) Le renforcement des groupes parlementaires, limite de l'individualisme parlementaire

L'individualisme sénatorial a longtemps rendu impossible tout développement de groupes parlementaires structurés et disposant, en vertu des avantages qu'ils leur procurent, d'un certain ascendant sur les élus. Les conditions de travail ont longtemps mis en valeur l'indépendance sénatoriale. Toutefois, dès 1981, *« le fait majoritaire [entre] au Sénat »*[1561], les crispations politiques se diffusent au sein de la Haute Assemblée, dorénavant sensible à l'impératif d'efficacité qui éclipse progressivement l'individualisme, qui devient une exception. J. CLUZEL le constate en 1990, lorsqu'il affirme *« on voit que l'individualisme*

[1558] Exactement 5,07 %.
[1559] Soit exactement dans 15,22 % des scrutins.
[1560] Soit exactement dans 27,54 % des scrutins.
[1561] D. BELLAMY, Entretien avec Ch. PASQUA, *op. cit.*, p. 118.

sénatorial n'a pas complètement disparu »[1562] en se fondant sur les groupes centristes et sur le Regroupement Démocratique Social et Européen qui, s'ils préservent effectivement l'autonomie des parlementaires, sont sur le déclin.

Le renforcement progressif des groupes parlementaires permet d'affirmer qu'aujourd'hui, l'individualisme sénatorial est un mythe, les groupes ayant adopté une organisation et un mode de fonctionnement identiques à ceux des groupes de l'Assemblée Nationale tournés vers l'efficacité et la collectivisation et faisant de l'individualisme une exception.

- *L'organisation progressive des groupes parlementaires*

Il semble que les groupes parlementaires, tels qu'on les appréhende aujourd'hui, soient apparus au Sénat après 1981, toutefois, il convient de se garder des généralisations faciles. D'une part, Ch. PASQUA[1563] considère que les groupes centristes, bien que cherchant à préserver la liberté et l'indépendance de leurs élus avaient déjà adopté une organisation dédiée à l'efficacité ; d'autre part, H. DISSEZ, étudiant le groupe sénatorial du MRP sous les Quatrième et Cinquième Républiques, estime que l'individualisme a été supplanté par la mutualisation du travail parlementaire et que la discipline de vote qui se pratique au sein du groupe sénatorial est plus intense qu'à l'Assemblée Nationale : *« en fait, [les statuts du groupe] ne f[ont] que codifier un long travail qui veut que l'unité de vote soit la règle. Mais cette unité n'est jamais totalement respectée, bien qu'elle soit plus réelle qu'au groupe de l'Assemblée Nationale »*. Cette exigence d'unité semble d'ailleurs avoir été intériorisée par les sénateurs du groupe puisque la discipline de vote est habituellement respectée alors qu'elle n'est jamais invoquée par les responsables[1564].

Toutefois, les groupes parlementaires ne s'organisent efficacement qu'à partir de 1981, lorsque le fait majoritaire, en entrant au Sénat, modifie ses principes de fonctionnement. Ch. PASQUA estime qu'avant sa présidence, le groupe RPR n'avait *« pas d'organisation du tout »*[1565]. Il dresse l'inventaire des moyens qu'il a dû mobiliser afin d'obtenir une

---

[1562] J. CLUZEL, *Le Sénat dans la société française*, *op. cit.*, p. 178.

[1563] Président du groupe sénatorial RPR entre 1981 et 1986.

[1564] *« La vraie ''discipline de vote'' n'est jamais invoquée, bien que ce soit une règle toujours en vigueur au sein du MRP »*. H. DISSEZ, *L'étude d'un groupe parlementaire. Le cas du groupe MRP du Sénat de la Quatrième et la Cinquième Républiques*, *op. cit.*, p. 70.

[1565] Ch. PASQUA, cité par D. BELLAMY, Entretien avec Ch. PASQUA, *op. cit.*, p. 121.

organisation efficiente : *« il fallait un service législatif, il fallait aider les sénateurs, il fallait travailler pour eux (...). Et puis, il fallait aussi un secrétaire général digne de ce nom, quelqu'un qui soit capable d'assumer les liens avec les autres groupes. Tout cela se crée. C'est un travail indispensable »*[1566]. Ch. PASQUA s'attacha à fournir aux sénateurs un cadre de travail leur permettant, malgré leur faible nombre[1567], de s'opposer efficacement à la politique gouvernementale. Cette organisation tactique ne s'est pas limitée au seul groupe RPR, l'ensemble des formations de droite choisissant de s'allier afin de s'opposer efficacement aux décisions gouvernementales. M. DREYFUS-SCHMIDT, sénateur socialiste durant la première alternance, constate cette alliance des libéraux et des sénateurs de droite, malgré leur possible désaccord : *« j'ai vu un jour - ce devait être en 1982 - l'un des derniers d'entre eux voter un texte à main levée avec l'unanimité des membres de la majorité présents dans l'hémicycle tout en secouant négativement la tête. Cela m'a paru le symbole de cette évolution qui amène de plus en plus toute la droite du Sénat à pratiquer ce qu'elle reprochait jusque là à chacun des groupes de gauche, c'est-à-dire une discipline de vote »*[1568].

Si les groupes sénatoriaux de droite ont attendu 1981 pour s'organiser, les groupes de gauche, soumis statutairement à la discipline de vote, disposaient déjà d'une organisation plus structurée. Toutefois, il semble que la discipline de vote suivie par les sénateurs socialistes et communistes ait été, en vertu de l'indépendance sénatoriale, moins rigide que celle pratiquée à l'Assemblée Nationale. Ainsi, P. GIRAUD, sénateur socialiste définit son groupe comme un *« groupe de copains, groupe de personnes appartenant à un parti »*[1569]. En conséquence, si l'organisation du groupe est calquée sur celle de l'Assemblée Nationale, son rôle est différent. Ainsi, si le groupe est doté d'un bureau comprenant un président, trois vice-présidents, un secrétaire général et dix membres élus formant la « *délégation exécutive »*, celui-ci *« ne joue pratiquement aucun rôle »*[1570] ; d'ailleurs, le président du groupe appartient à un courant minoritaire du parti socialiste[1571], ce qui traduit le refus des sénateurs d'adhérer à une organisation contraignante, développant une collectivisation du travail aux dépends de l'individualisme. Ainsi, bien que la *« discipline de vote soit scrupuleusement respectée »*[1572], il n'existe aucun groupe de travail permanent et les sénateurs rechignent à participer aux

---

[1566] *Ibid*.
[1567] Le groupe RPR compte, à l'époque, trente-deux membres.
[1568] M. DREYFUS SCHMIDT, Le métier de sénateur, *op. cit.*, p. 64.
[1569] M. GIRAUD, cité par J. KERNINON, *Le groupe parlementaire socialiste du Sénat, 1968-1971*, mémoire pour le DES sciences politiques, Paris I, 1972, p. 67.
[1570] J. KERNINON, *Le groupe parlementaire socialiste du Sénat, 1968-1971, op. cit.*, p. 62.
[1571] M. COURRIERES est mollétiste.
[1572] J. KERNINON, *Le groupe parlementaire socialiste du Sénat, 1968-1971, op. cit.*, p. 62.

commissions d'études parlementaires communes aux groupes socialistes des deux assemblées. J. KERNINON en conclut que les sénateurs rejettent toute organisation rigide du groupe et toute automaticité de la discipline de vote, ces élus se considérant comme des législateurs, chargés de corriger les textes issus du dialogue entre l'Assemblée Nationale et le Gouvernement, et non, en dépit des affirmations parfois lapidaires des statuts, comme les émissaires d'un parti au sein des instances délibérantes.

L'organisation des groupes parlementaires, quels qu'ils soient, est, avant 1981, assez lâche, elle devient ensuite plus rigide, tournée vers la tactique et l'efficacité politiques. Deux exemples nous permettent d'illustrer cette modification de l'esprit sénatorial. Il s'agit, en premier lieu, de l'union des groupes conservateurs et libéraux contre la politique du Gouvernement MAUROY et plus précisément contre la volonté de réformer l'école libre, projet présidentiel défendu par A. SAVARY, ministre de l'Education Nationale. Conscients de leur incapacité à s'opposer efficacement au texte, le Gouvernement ayant la possibilité de donner le dernier mot à l'Assemblée Nationale, les présidents des groupes parlementaires de la majorité sénatoriale ont décidé d'embarrasser l'Exécutif en adoptant une motion référendaire. Afin d'obtenir ce vote, Ch. PASQUA dut convaincre le président du Sénat, qui fut chargé de convaincre, à son tour, les sénateurs centristes. Après avoir refusé, en rejetant la règle coutumière qui avait jusqu'alors permis aux groupes d'opposition de présider certaines commissions permanentes, de jouer les *« muets du sérail »*[1573], Ch. PASQUA fit entrer, non pas uniquement le groupe RPR qu'il préside, mais l'ensemble du Sénat dans l'opposition à la politique présidentielle. C'est, en effet, toute la Chambre Haute qui accepte l'intrusion du fait majoritaire puisque le président du Sénat joue, en convaincant les centristes et en conviant les présidents des groupes de la majorité sénatoriale dans son bureau, un rôle central dans cette entreprise politique.

Le second exemple de cette évolution de l'esprit sénatorial vers la mise en sommeil de l'individualisme, prend corps durant la première cohabitation. Devant le refus du Président de la République de signer les ordonnances privatisant les entreprises que la majorité sortante avait nationalisées, le Premier Ministre dut recourir au Parlement. Afin de ne pas retarder la réalisation du programme gouvernemental, il utilisa les subtilités de la procédure parlementaire ; outre l'utilisation de l'urgence, il obtint des sénateurs de la majorité le rejet de son texte. Question préalable positive qui, paradoxalement, exprime le soutien de la majorité sénatoriale au Gouvernement. Cette procédure, fondée sur l'article 44 alinéa 3 du règlement

[1573] Ch. PASQUA, cité par D. BELLAMY, Entretien avec Ch. PASQUA, *op. cit.*, p. 118.

du Sénat, inaugurée en 1986, atteste la transformation du Sénat qui devient l'un des rouages du combat que se livrent Gouvernement et opposition. Devenant le soutien principal du Gouvernement, à l'inconditionnalité proche de celle attendue des députés, la majorité sénatoriale comble la courte majorité dont dispose le Premier Ministre à l'Assemblée Nationale. Les termes utilisés par J. E. GICQUEL dans son étude du Sénat sous la deuxième cohabitation[1574] démontrent l'évolution du travail des sénateurs qui n'est plus orienté vers la recherche du consensus, la majorité ayant décidé d'être l'alliée docile du Gouvernement, quand bien même celui-ci renouerait avec les pratiques cavalières qu'il condamnait autrefois et cautionne aujourd'hui : *« en tout état de cause, la majorité sénatoriale est une alliée fidèle du Gouvernement, conciliante vis-à-vis de certaines conditions d'adoption des lois qu'elle abhorre (recours à l'urgence, vote bloqué) et consciente de la nécessité de ne pas gêner ce dernier plus que de raison. En somme, il était de bonne stratégie de ne pas dresser des obstacles à un Premier Ministre ne bénéficiant de l'appui que d'une faible majorité à l'Assemblée Nationale (deux voix) »*[1575]. L'expression *« bonne stratégie »* démontre que la préoccupation première du Sénat est de faire triompher les thèses gouvernementales, non plus contre l'opposition, mais contre le Président de la République qui *« refuse d'être inerte »*[1576]. En conséquence, *« l'étroitesse de la victoire aux élections législatives de mars 1986 a eu pour résultat paradoxal de placer la majorité sénatoriale comme partenaire incontournable du Gouvernement, tout en l'obligeant à s'autolimiter dans sa fonction critique et d'enrichissement des textes »*[1577]. Les relations obligatoires et dépourvues de conséquences politiques, décrites par J. CLUZEL, se sont muées en des liens étroits qui transforment la chambre en soutien nécessaire et empêche les sénateurs de juger, comme auparavant *« un texte à l'aune du seul intérêt public »*[1578]. En quelques années seulement, les sénateurs ont intégré les règles du régime majoritaire qui a mis une vingtaine d'années à s'introduire dans l'enceinte de la Haute Assemblée. Comme le député de la majorité, le sénateur a appris à allier inconditionnalité et autolimitation ; faisant ainsi vaciller l'individualisme sénatorial, préservé et mythifié sous les républiques précédentes et qui semble avoir définitivement disparu suite à la création, en décembre 2002, d'un groupe sénatorial UMP.

La seconde date charnière de l'évolution est donc la création d'un groupe unique rassemblant l'ensemble des formations de la droite démocratique, en décembre 2002 : depuis cette date, et

[1574] J. E. GICQUEL, Le Sénat sous la seconde cohabitation**,** *RDP*, 1996, p. 1069-1094.
[1575] *Idem.*
[1576] *Ibid*.
[1577] *Idem*, p. 1071.
[1578] J. CLUZEL, *Le Sénat dans la société française*, *op. cit.*, p. 77.

comme le constatent J. et J. E. GICQUEL : *« la logique majoritaire apparue en 1974, voire 1981, s'y manifeste avec intensité avec la création du groupe UMP sur le modèle de celui de l'Assemblée Nationale, en décembre 2002. Le Sénat qui, à ce jour, n'a eu de cesse de préserver son identité, est en voie d'être cloné »*[1579]. En 2002, la bipolarisation de la vie politique française fait son apparition au Sénat. La création de l'UMP a radicalisé les conflits politiques au sein de la haute assemblée ; comme à l'Assemblée Nationale, le principal dialogue qui existe désormais au Sénat est, non plus une concertation entre sénateurs afin d'améliorer les textes présentés par le Gouvernement, mais des échanges entre le Gouvernement et sa majorité, d'autant plus exclusifs qu'entre 2002 et 2008[1580], le groupe UMP détenait seul la majorité absolue des sièges au Sénat.

Il est donc possible d'estimer aujourd'hui que l'individualisme parlementaire demeure anecdotique, il ne se rencontre plus que dans des groupes atypiques, tel le Regroupement des Démocrates Sociaux et Européens, fondé sur le radicalisme et faisant de sa nature hybride de regroupement un moyen de préserver l'indépendance de ses membres, attachés à la liberté de vote. La formation ne fournit aucune consigne, ce qui lui permet d'accueillir des hommes politiques d'horizons divers, tels J. P. CHEVENEMENT[1581], M. CHARASSE[1582] ou G. BARBIER[1583]. Les non-inscrits du Sénat, formant le Regroupement Administratif des Sénateurs N'appartenant à Aucun Groupe, mettent également en avant l'indépendance de leurs membres dont certains ont d'ailleurs choisi de quitter les groupes politiques structurés afin de préserver leur liberté de vote.

La quasi-totalité des groupes parlementaires du Sénat a adopté un mode de fonctionnement identique à celui rencontré à l'Assemblée Nationale ; comme au Palais Bourbon, l'efficacité a remplacé l'individualisme et la discipline de vote s'est substituée au vote en conscience.

[1579] J. et J. E. GICQUEL, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, *op. cit.*, p. 653.
[1580] Renouvellement du 2 octobre 2008.
[1581] Président du Mouvement Républicain et Citoyen.
[1582] Après qu'il a décidé de quitter le groupe socialiste et avant sa nomination au Conseil Constitutionnel.
[1583] Membre de l'UMP.

- *L'individualisme supplanté par l'impératif d'efficacité*

Les groupes politiques[1584] du Sénat sont aujourd'hui agencés sur le modèle des groupes de l'Assemblée Nationale, caractérisés par une mutualisation des moyens et compétences en vue d'une plus grande efficacité de l'action politique.

Les groupes sénatoriaux se réunissent ainsi hebdomadairement, afin d'entendre leur président évoquer les problèmes qu'il convient de surmonter, et d'écouter les *whips* de commission ou responsables de textes, chargés, comme à l'Assemblée Nationale, d'étudier les textes, d'en expliquer les tenants et aboutissants à leurs collègues, d'entendre leurs questions ou leurs critiques, de leur fournir les consignes de vote que le groupe pourra ensuite discuter et dont ils vérifieront le respect en séance.

La tâche des *whips* du Sénat est donc identique à celle assurée par les *whips* de l'Assemblée Nationale. P. GELARD, *whip* UMP de la commission des Lois se définit comme le *« vice-président chargé d'assurer le respect des positions prises par le groupe au sein de la commission des Lois »*[1585] ; il est également chargé de contrôler le comportement de l'ensemble du groupe en séance, il doit ainsi veiller à ce que chacun lève la main au bon moment. Il lui appartient également de demander un scrutin public afin de faire triompher la consigne majoritaire en cas d'insuffisance numérique en séance[1586], l'absence de vote personnel permettant au *whip* de voter pour tous les membres du groupe. Si la position du groupe n'a pu être définie, le *whip* est chargé d'« *appliquer la règle selon laquelle le groupe suit le rapporteur »*[1587], au besoin contre le Gouvernement ; à moins que le *whip ne* préfère s'assurer de l'adhésion des commissaires UMP, auquel cas, il lui appartient de solliciter une suspension de séance afin de les réunir, parfois en consultant également les commissaires de l'Union Centriste, dans l'objectif de déterminer une position commune.

La tâche des groupes sénatoriaux ne se limite pas à l'organisation de la séance, comme ceux de l'Assemblée Nationale, ils doivent parvenir à l'unité de vote, organiser dans ce but un travail préalable de concertation et fournir les éléments nécessaires pour nourrir un débat libre et éclairé entre les membres. Le responsable du texte est chargé de ce travail préalable, il doit fournir à ses collègues les résultats du travail de défrichage effectué par les commissaires

[1584] Dénomination choisie par le site internet du Sénat.

[1585] Quand celui-ci appartient au groupe. Entretien avec l'auteur.

[1586] Malgré les tours de présence organisés par les responsables du groupe afin de garantir, comme à l'Assemblée Nationale, une présence minimale en séance, quelle que soit l'heure.

[1587] P. GELARD. Entretien avec l'auteur.

puis, s'il appartient à la majorité, programmer les auditions des ministres, ou l'intervention du chef de Gouvernement.

De manière évidente, les groupes de l'opposition ne reçoivent pas les membres du Gouvernement. A l'Assemblée Nationale, cette absence est contre balancée par l'intervention possible des dirigeants du parti, chargés de rappeler aux députés récalcitrants la nécessité de respecter l'unité de vote. Au Sénat, il semble inhabituel que les dirigeants interviennent dans la phase de conviction et d'établissement de la consigne de vote. Peut-être s'agit-il là de la nouvelle dimension de l'individualisme sénatorial qui semble, malgré l'intrusion de la discipline de vote, justifier un traitement différent. Les dirigeants des partis sont donc, habituellement, absents des réunions ; toutefois, cette absence ne signifie pas qu'il n'existe aucun lien entre le parti et sa traduction sénatoriale. Les liens unissant les structures UMP se sont d'ailleurs récemment renforcés, ainsi, A. SAURET[1588], reconnaît que le parti manifeste[1589] la volonté d'être associé en amont au travail sénatorial, d'être une sorte *« d'éclaireur »*[1590], grâce à des colloques ou des ateliers. Ce renforcement des liens ne saurait cependant aller jusqu'à autoriser le parti à s'immiscer dans le vote des sénateurs. Les liens entre le groupe et le Parti Socialiste, même s'ils sont plus distendus que ceux que le parti entretien avec le groupe de l'Assemblée Nationale, demeurent importants, l'organisation partisane étant, statutairement, l'instance de sanction des parlementaires ayant rompu la discipline partisane et plus particulièrement la discipline de vote. Cela peut, notamment, expliquer la place plus importante réservée, par le groupe socialiste, au personnel administratif et aux assistants parlementaires qui assistent massivement aux réunions du groupe. A l'opposé, les réunions du groupe UMP concernent essentiellement les sénateurs, seules quelques tables étant présentes au fond de la salle de réunion ; les assistants socialistes, quant à eux, occupent, en sus des tables, les sièges de la mezzanine. Quel que soit le groupe, il est possible de conclure à une imbrication moins importante des deux natures du groupe parlementaire, à la fois organisation administrative et groupement politique. Ainsi, si le secrétaire général est toujours présent à proximité du président et du bureau lors des réunions du groupe, il se situe en retrait, à l'arrière de l'estrade réservée aux membres dirigeants, alors qu'à l'Assemblée Nationale, et en conséquence de la fusion qui existe entre les deux aspects du groupe, le secrétaire général siège aux côtés du président, sur l'estrade, face aux députés. Ce retrait semble attester la nature fonctionnelle et non pas politique du groupe, celui-ci

[1588] Secrétaire général du groupe sénatorial UMP.

[1589] Depuis le mandat de X. BERTRAND, secrétaire général du parti présidentiel de janvier 2009 à novembre 2011.

[1590] A. SAURET. Entretien avec l'auteur

apparaissant comme un soutien et non pas comme un corset guidant patiemment les élus vers l'unité. L'individualisme sénatorial, bien que déclinant, empêche la généralisation de la discipline de vote, malgré une évolution constante vers la collectivisation du travail parlementaire. Evolution qui se remarque grâce à des modifications, parfois anodines, du mode de travail des parlementaires. C'est, notamment, le cas du récent changement des salles de réunions ; leur agencement semble ne relever que de l'architecture, il révèle pourtant les fonctions assignées au groupe et à ses réunions. Les salles dans lesquelles se réunissaient les groupes socialiste et UMP avant mai 2009, telle la salle MITTERRAND, lieu de réunion du groupe socialiste, semblent propices à la réflexion voire au recueillement, mais l'absence de tablettes nécessaires à la prise de note ou à la consultation de documents rendent ces salles peu fonctionnelles, les sénateurs placés les uns derrière les autres, ne pouvant, au demeurant, y établir un véritable débat. A l'opposé, l'aménagement des salles CLEMENCEAU et MEDICIS permet aujourd'hui aux sénateurs de prendre des notes, de consulter les documents et d'exposer de visu aux autres sénateurs les arguments développés[1591]. Les sénateurs deviennent les acteurs du travail parlementaire qui s'effectue dans le groupe, ils participent activement à l'établissement de la position qui sera suivie en séance et ne reçoivent plus passivement les informations des responsables. Cette modification architecturale n'est donc pas anodine, elle semble être la dernière étape de l'évolution des groupes parlementaires sénatoriaux vers une organisation dédiée à l'efficacité et non plus au respect de l'individualisme.

L'individualisme sénatorial ne caractérise plus aujourd'hui que certains parlementaires, regroupés au sein de structures légères et peu contraignantes. L'évolution actuelle du Sénat ne permet plus d'estimer que l'indépendance est un trait caractéristique de la haute assemblée ; les sénateurs, quel que soit leur parti, acceptant, comme les députés, la discipline de vote.

2) L'inexorable discipline de vote des sénateurs

Si l'individualisme des sénateurs a longtemps empêché le développement de la discipline de vote au sein du Palais du Luxembourg, il reflue progressivement depuis 1981 ; à cette date, les sénateurs, conscients de la nécessité de s'organiser afin de porter efficacement

[1591] Au centre de la salle, les tables sont disposées en cercle, cela permet un débat nourri et argumenté, chaque intervenant ayant la possibilité de consulter ses notes et de conserver une trace écrite de ses remarques.

leur message politique, ont accepté de sacrifier leur indépendance à la nécessaire discipline de vote (b). A un point tel que l'unité des sénateurs est aujourd'hui comparable à celle des députés (a).

a) Une unité comparable à celle des députés

L'étude des scrutins publics révèle que, quel que soit leur groupe, l'unité de vote des sénateurs est aussi exemplaire que celle des députés. Les sénateurs acceptent d'ailleurs aujourd'hui de reconnaître leur discipline de vote, même s'ils tentent de la différencier de celle suivie à l'Assemblée Nationale, pour affirmer que l'unité n'est pas la conséquence de la discipline de vote, mais celle du débat libre et éclairé auquel ils se sont livrés avant l'établissement de la consigne.

- *L'embarras sénatorial, la discipline de vote simultanément acceptée et rejetée*

Les sénateurs reconnaissent la généralisation de la discipline de vote, la justifient en des termes identiques à ceux utilisés par les députés, tout en cherchant à se démarquer de la pratique de l'Assemblée Nationale, en rejetant l'inconditionnalité qu'ils croient être l'attitude habituelle des députés.

Comme on pouvait l'escompter, les élus communistes et socialistes reconnaissent[1592] la discipline de vote. Ainsi, E. DIDIER, sénatrice du groupe Communiste Citoyen et Républicain, la définit comme *« la traduction d'une opinion collective »*[1593]. J. P. MICHEL, sénateur socialiste, consacre l'automaticité de la discipline de vote : *« le parlementaire, lorsqu'il est élu est membre d'un parti politique, en tout cas cela a toujours été mon cas, et donc, il adhère au groupe qui représente, dans l'assemblée où il est élu, son parti ; dans ces conditions, la discipline de vote c'est tout simplement une règle essentielle qui rattache le parlementaire à son parti politique par le biais du groupe »*[1594].

[1592] Bien que, dès 1995, les sénateurs communistes aient consacré la liberté de vote.
[1593] E. DIDIER. Réponse au questionnaire adressé aux parlementaires.
[1594] J. P. MICHEL. *Idem*.
Le sénateur évoque le rôle du parti dans la discipline de vote, sans mentionner l'intervention directe de celui-ci, simplement l'existence d'un lien quasi naturel entre l'élu et le parti dont il est issu ; lien qui peut se matérialiser

Les sénateurs du groupe UMP reconnaissent également l'existence de la discipline de vote. Ainsi, R. COUDERC, définit la discipline de vote comme une manifestation de *« l'esprit d'équipe »*. Ph. LEROY estime, quant à lui, que *« l'élu, en intégrant un groupe parlementaire qui constitue une collectivité politique, en accepte les règles de fonctionnement, car il profite des services que peut lui rendre le groupe. La discipline de vote s'inscrit alors dans ce retour attendu par le groupe de ses membres. Ainsi, la discipline de vote est avant tout un choix individuel dont résulte des contraintes »*[1595].

Les sénateurs du groupe Union Centriste reconnaissent l'existence de la discipline de vote, ils la définissent comme une contrainte. Y. DETRAIGNE la perçoit ainsi comme *« un vote imposé par un groupe parlementaire sur un sujet considéré comme important, voire décisif pour l'image politique du groupe ou par rapport au positionnement du groupe face au Gouvernement »*[1596]. A l'instar d'Y. DETRAIGNE, J. J. JEGOU estime que *« la discipline de vote consiste en un vote ''à l'aveuglette'' du parlementaire, sans considération du texte sur simple demande (ou consigne) d'un président de groupe »*[1597]. Les sénateurs centristes délivrent une vision désabusée du fonctionnement des assemblées parlementaires françaises et qualifient la discipline de vote de contrainte avant d'affirmer que celle-ci n'existe pas dans leur groupe[1598]. Ainsi, C. MORIN-DESAILLY affirme : *« j'appartiens à un groupe où la liberté de vote et donc de conscience est respectée »*. De même, elle réfute toute pression du groupe : *« j'appartiens au groupe Union Centriste du Sénat et je n'ai jamais ressenti la moindre pression »*[1599]. Dans les deux cas, l'appartenance au groupe centriste justifie l'absence de discipline de vote et de pressions. A l'opposé, les autres sénateurs qui appliquent plus strictement la discipline de vote, cherchent, comme les députés, à fournir une vision positive de sa pratique.

Comme les députés, les sénateurs interrogés avancent différents arguments afin de justifier leur obéissance aux consignes de vote. Le premier d'entre eux consiste à faire de la discipline de vote l'aboutissement du débat préalable mené dans le cadre du groupe. Ainsi, J. P. MICHEL, sénateur socialiste, justifie l'obéissance à la discipline de vote *« le parlementaire*

---

par la discipline de vote, dont la violation peut entraîner une rupture radicale : *« les parlementaires ne sont que les membres d'un parti politique et doivent se soumettre à ses directives ou alors quitter le parti politique »*.

Son expérience de député (pendant vingt-et-un ans) peut expliquer la place « *éminente* » accordée au parti politique, alors que celle-ci semble moins importante chez les autres sénateurs.

[1595] Contraintes qui peuvent provenir de l'élu, du parti et des électeurs Ph. LEROY. Réponse au questionnaire adressé aux parlementaires.

[1596] Y. DETRAIGNE. *Idem*.

[1597] J. J. JEGOU. *Idem*.

[1598] A l'exception de J. J. JEGOU.

[1599] C. MORIN-DESAILLY. Réponse au questionnaire adressé aux parlementaires.

suit la direction de vote indiquée par son groupe parce qu'il est membre d'un parti politique (...) et qu'avant que le vote ait été arrêté par le groupe, il y a eu une large discussion. Tout le monde s'est exprimé, et finalement lorsque la question est plus ou moins incertaine, un vote a lieu au sein même du groupe »[1600]. Conséquence de ce fonctionnement démocratique, la discipline de vote devient obligatoire : *« ensuite le parlementaire, bien entendu, doit se soumettre à cette discipline »*[1601]. J. P. SUEUR, appartenant également au groupe socialiste du Sénat, affirme : *« au sein du groupe auquel j'appartiens, la parole est libre. Chacun peut s'exprimer. Et on ne vote qu'après des débats souvent approfondis (...). Etre dans un groupe n'est pas une contrainte (...) mais une chance, c'est le moyen du débat et de l'efficacité des travaux parlementaires »*[1602]. L'unité des votes exprimée au sein des groupes socialistes, que l'on se situe à l'Assemblée Nationale ou au Sénat, est présentée par les parlementaires comme la conséquence du fonctionnement démocratique du groupe, qui établit sa consigne après un débat *approfondi*. E. DIDIER présente, elle aussi, la discipline de vote comme résultat d'une *« confrontation des idées, des arguments, en total respect de l'expression de chacun d'entre nous »*[1603]. Elle définit la discipline de vote comme un moyen d'exprimer sa liberté : *« l'expression individuelle n'est pas un gage d'indépendance d'esprit. Je me suis toujours sentie libre mais j'ai toujours choisi le collectif, pas seulement en politique, parce qu'il me semble qu'il reflète une société humaine »*[1604], le débat préalable lui permet de ne pas utiliser stérilement sa liberté. Les sénateurs appartenant aux groupes formant la majorité sénatoriale adoptent des arguments similaires, ainsi, M. THIOLLIERE, sénateur UMP, définit la discipline de vote *« en trois mots : unité, cohérence et consensus. C'est avant tout le résultat d'un processus de discussion qui permet ensuite d'identifier clairement la tendance de chacun »*[1605].

Le second argument avancé par les sénateurs afin de justifier leur acceptation des consignes est la nature contractuelle du mandat représentatif dont la discipline de vote devient l'un des éléments principaux. Ainsi, Ph. LEROY évoque l'existence d'une forme de contrat liant l'élu à ses électeurs, obligeant le premier à respecter les engagements souscrits lors de l'élection[1606]. Comme à l'Assemblée Nationale, la discipline de vote prend la forme d'une

[1600] J. P. MICHEL. *Idem*.
[1601] *Idem*.
[1602] J. P. SUEUR. *Idem*.
[1603] E. DIDIER. *Idem*.
[1604] *Idem*.
[1605] M. THIOLLIERE. *Idem*.
[1606] *« Dans le respect de ses convictions, du mandat que ses électeurs lui ont confié et pour le soutien politique de son groupe, le parlementaire agira »*. Ph. LEROY. *Idem*.

obligation morale : *« par définition, un parti politique a vocation à conquérir le pouvoir par les urnes. Sa victoire se traduit alors par la mise en œuvre d'un programme que les citoyens ont soutenu au travers de leurs votes. Sur la base de cette légitimation, le parti politique vainqueur se trouve en position et en droit de demander aux élus qui en sont issus de veiller au respect de la mise en œuvre par la puissance publique du programme ainsi approuvé »*[1607]. De même, J. P. MICHEL, qui qualifie la discipline de vote d'*« honnêteté face aux électeurs qui ont porté leurs suffrages sur le parlementaire »*, estime qu'elle permet au parlementaire de respecter les termes du mandat que les électeurs lui ont confié : *« lorsque le parlementaire se présente devant les électeurs ceux-ci savent à quel groupe le parlementaire appartiendra et quelles seront, dans les grandes lignes, les opinions et les options qu'il prendra »*[1608].

Enfin, comme les députés, les sénateurs invoquent la nécessité pratique de s'en remettre aux responsables des textes. Ainsi, E. DIDIER affirme *« je ne peux pas suivre tous les textes de manière approfondie et donc je fais confiance à mes collègues. En retour, ils me font confiance dans ce que je peux préconiser lorsque je deviens le chef de file »*[1609]. Comme E. DIDIER, A. DUFFAUT, sénateur UMP, estime que la discipline de vote est la manifestation de la confiance des parlementaires à l'égard des autres membres du groupe : parce qu'ils ne maîtrisent pas le sujet, ils s'en remettent en toute confiance à ceux qui savent et qui habituellement partagent les mêmes valeurs politiques qu'eux[1610]. Ph. LEROY décrit plus longuement les motivations de l'élu qui s'en remet aux experts du groupe : « *le travail parlementaire se trouve confronté à un panel de thématiques qui ne cesse de s'enrichir avec l'évolution de la société, des sciences et des techniques. Sachant que l'omniscience n'est pas de mise dans ce monde, celui qui n'est pas expert dans un domaine peut alors profiter de l'information d'un de ses collègues du groupe pour construire sa pensée et déterminer ainsi sa position (...) un parlementaire ne peut prétendre à lui seul maîtriser l'intégralité des thématiques qu'il aborde pendant une législature, sans oublier les contraintes réglementaires, législatives et techniques qu'il doit assimiler pour voter un texte dans la forme qui lui est proposée, sans parler des avalanches d'amendements qui parfois sont d'une technicité et d'un juridisme proche du pointillisme (...). Ainsi, il est plus que naturel que, n'étant pas expert en tout, le parlementaire se laisse guider par ceux qui maîtrisent le sujet »*[1611]. Cette

[1607] *Idem*.
[1608] J. P. MICHEL, sénateur socialiste. *Idem*.
[1609] E. DIDIER. *Idem*.
[1610] Selon A. DUFFAUT, la discipline de vote *« est de mise lorsque l'on n'est pas spécialiste du sujet. On fait confiance au groupe et aux collègues experts en la matière »*. *Idem*.
[1611] Ph. LEROY. *Idem*.

acceptation des consignes ne peut, toutefois, pas être assimilée à un abandon du libre arbitre puisque le sénateur précise qu'une *« société qui accepte la tyrannie des experts est une société malade »*[1612].

La discipline de vote apparaît alors comme la conséquence d'un débat libre entre les parlementaires, éclairés par l'intervention des experts du groupe : *« le travail d'un groupe parlementaire ne relève pas du dirigisme décisionnel où le président de groupe annonce la décision que les autres membres du groupe soutiendront unanimement. L'expression est libre et la force du travail parlementaire, c'est justement l'échange et la confrontation des idées en profitant de la diversité des membres qui constituent le groupe »*[1613]. La discipline de vote devient ainsi, comme à l'Assemblée Nationale, la manifestation de la collectivisation du travail, le résultat du travail préalable mené par le responsable du groupe, en concertation avec les autres membres et les commissaires concernés[1614].

Alors que les députés justifient également leur discipline par la nécessaire solidarité avec le Gouvernement ou l'ensemble du groupe, cette notion est peu présente dans les réponses sénatoriales. Seule C. MORIN-DESAILLY justifie la discipline de vote par la nécessité de *« se rallier à l'opinion majoritaire de son groupe pour permettre de dégager des majorités, je ne vois que cette raison. Ou alors pour ne pas vouloir afficher de dissension au sein du groupe »*[1615].

Cette absence de référence à la solidarité nécessaire entre le Gouvernement et sa majorité sénatoriale est un des premiers éléments qui conduit à s'interroger sur la possible différence entre la discipline de vote des sénateurs et celle qui est pratiquée à l'Assemblée Nationale. Selon les sénateurs sollicités, il s'agit d'une différence de nature et pas simplement d'une différence de degré, les élus estimant que, contrairement à l'Assemblée Nationale, la discipline de vote n'est pas automatique au Sénat.

Dans leur grande majorité, les sénateurs interrogés estiment que la représentation des collectivités les prémunit d'une discipline de vote trop rigide. Ainsi, A. DUFFAUT estime

---

[1612] Ph. LEROY, *idem*. Il cite en l'espèce, R. DUBOS, Microbiologiste américain d'origine française qui a, en 1972, rédigé le rapport de la première conférence internationale sur l'environnement.

[1613] Ph. LEROY. *Idem*.

On ne peut que constater la contradiction manifeste qui existe entre cette conception de la discipline de vote et celle développée par J. J. JEGOU. Le premier la perçoit comme l'aboutissement d'un débat démocratique, manifestation d'un consentement libre et éclairé à la consigne de vote, le second la définit comme une contrainte.

[1614] Y compris au sein du groupe centriste, C. MORIN-DESAILLY jugeant que les informations fournies dans le cadre du groupe sont *« utiles pour aider à la décision compte tenu de la complexité et de la diversité des sujets traités au sein d'une assemblée. Le parlementaire a besoin de s'associer à d'autres pour, en amont, éclairer les sujets traités »*. Réponse au questionnaire adressé aux parlementaires.

[1615] *Idem*.

que « *le Sénat est nettement moins politisé que l'Assemblée Nationale (...). Je pense qu'il faut chercher cette liberté de vote supérieure dans la surreprésentation de la ruralité des territoires et notre mode d'élection* »[1616]. M. THIOLLIERE, qui appartient également au groupe UMP, estime, comme son collègue, que la représentation des collectivités locales permet aux sénateurs de s'opposer à l'automaticité de la discipline de vote : « *le Sénat est là pour défendre l'intérêt des collectivités territoriales et des territoires. Le positionnement est donc forcément différent de celui de l'Assemblée Nationale, qui est davantage sensible aux humeurs du quotidien* »[1617]. Ph. LEROY développe plus longuement ses arguments : « *l'élection au scrutin direct des députés induit un ancrage plus proche des citoyens et une proximité qui ne permet pas le détachement et le recul nécessaires sur certains débats. Ainsi, la passion et la fougue politiques s'expriment de manière plus forte dans l'enceinte de la chambre basse où Exécutif et Législatif ont été légitimés par le vote des citoyens électeurs. La chambre basse est donc le lieu de confrontation de ces deux légitimités, ce qui suppose que la majorité parlementaire apporte son soutien de manière indéfectible au Gouvernement (...). Il est donc logique que la discipline de vote (...) s'exprime pleinement et également plus souvent (...). Ce climat particulier aux débats agités de la chambre basse explique aussi l'intérêt plus vif et plus marqué des médias. Ainsi l'exposition médiatique génère une forme de pression sur les députés (...). A l'inverse, les sénateurs, représentants des collectivités territoriales et des Français de l'étranger, profitent d'une certaine forme de recul tout en ayant un ancrage de proximité avec un mandat local (...). C'est donc dans un climat plus propice à l'échange d'idées qu'au combat, que le Sénat gère l'ordre du jour parlementaire. Avec cet état d'esprit différent et l'absence de pression médiatique souvent ininterrompue, les votes s'expriment de façon plus libre, la discipline de vote n'intervenant que dans des cas limités. Le Sénat peut alors se positionner dans un rôle que les journalistes adorent qualifier d'opposition constructive* »[1618].

Si les sénateurs socialistes refusent de considérer que la discipline de vote sénatoriale est différente de celle pratiquée à l'Assemblée Nationale, les élus centristes confirment l'approche doctrinale. Ainsi, C. MORIN-DESAILLY estime que la discipline de vote est plus souple au Sénat qu'à l'Assemblée Nationale ; elle explique cette différence par le « *fait que le mode d'élection des sénateurs, complètement déconnecté de la présidentielle, ne les ''lient'' pas en quelque sorte à la majorité, qui depuis l'inversion du calendrier électoral et du*

[1616] A. DUFFAUT. *Idem*.
[1617] M. THIOLLIERE. *Idem*.
[1618] Ph. LEROY. *Idem*.

quinquennat, se dégage de la dynamique présidentielle. Les sénateurs doivent leur légitimité à leurs grands électeurs, notamment les maires dont ils ont ainsi tendance à défendre les intérêts. C'est à travers le prisme des collectivités territoriales, dont ils sont l'émanation, que les sénateurs vont examiner la loi »[1619].

De même, Y. DETRAIGNE estime que la discipline de vote sénatoriale est plus souple puisque *« le sénateur a souvent une assise locale qui l'emporte sur son appartenance politique et est donc moins dépendant de son parti auprès des électeurs et pour son investiture qu'un député »*[1620].

Paradoxalement, les sénateurs reconnaissent la discipline de vote et son automaticité, tout en considérant que le mode d'élection et la représentativité des sénateurs assouplissent la contrainte. Il semble que le constat établi en 1975 par R. CAYROL, J. L. PARODI et C. YSMAL soit encore valable au début du vingt-et-unième siècle ; le décalage entre les affirmations des parlementaires et leurs votes perdure[1621]. L'approche de J. J. JEGOU semble être la plus conforme à la réalité puisqu'alors que les sénateurs se considèrent peu soumis à la contrainte, le sénateur centriste estime que la représentation des collectivités territoriales *« devrait être une source de revendications et d'indiscipline, surtout avec les difficultés grandissantes que rencontrent les collectivités territoriales (...) ; ayant siégé pendant seize ans comme député dans la majorité et dans l'opposition, sans rêver ''en me rasant le matin'' de devenir sénateur, j'étais pourtant convaincu (et je crois que c'était vrai) que les parlementaires de la haute assemblée étaient plus indépendants et plus courageux que leurs collègues. Elus au Sénat en septembre 2004, j'ai pu constater hélas que ce n'était plus la même pratique. Depuis 2004, le côté ''godillot'' du Sénat a même quelque peu dépassé celui des très disciplinés députés de la majorité actuelle à l'Assemblée Nationale »*[1622]. Progressivement, et malgré leurs dénégations, les sénateurs ont donc appris à se comporter en *godillot*, comme en atteste l'étude des scrutins publics.

- *L'unité exemplaire des sénateurs*

Il convient de distinguer trois périodes dans l'étude des scrutins publics. D'une part, la période antérieure à décembre 2002, puisque parlementaires et commentateurs estiment qu'à

[1619] C. MORIN-DESAILLY. *Idem*.
[1620] Y. DETRAIGNE. *Idem*.
[1621] R. CAYROL, J. L. PARODI et C. YSMAL, Les députés français et le système politique, *op. cit.*, p. 85.
[1622] J. J. JEGOU. Réponse au questionnaire adressé aux parlementaires.

cette date, l'unité des votes devient impérative, la création de l'UMP ayant exacerbé les clivages politiques. Deuxième période qu'il convient d'étudier, celle durant laquelle le groupe UMP détient seul la majorité absolue des sièges de la haute assemblée (2002-2004). Enfin, il convient d'analyser les scrutins publics émis depuis 2004[1623], période durant laquelle les élus centristes, partenaires de la majorité gouvernementale, devraient être soumis à une pression plus importante, le groupe UMP ne pouvant plus, seul, adopter un texte.

Durant la première période, du 1er mars 2000 au 21 novembre 2002[1624], soixante-cinq scrutins publics portant sur l'ensemble d'un texte ont été recensés. Au cours de soixante-quatre de ces soixante-cinq scrutins publics, le groupe socialiste a unanimement suivi la consigne de vote[1625], soit dans 98,46 % des scrutins recensés. Unité exemplaire qui ne connaît qu'une seule exception, le 22 juin 2000, lorsque six sénateurs s'opposent à la consigne gouvernementale et soutiennent le *projet de loi relatif à la chasse*[1626].

Le groupe communiste, ne s'est divisé qu'à quatre reprises au cours de cette période, il y eut donc unanimité dans 93,85 % des scrutins publics recensés. La cohésion du groupe semble moins forte qu'à l'accoutumée, sans doute parce que le groupe CRC, comme le groupe socialiste, quoique figurant parmi l'opposition sénatoriale, appartient à la majorité gouvernementale. Cette position délicate se traduit par les consignes d'abstention[1627] ou de non-participation au vote[1628].

S'agissant de la majorité sénatoriale, le groupe RPR s'est divisé dans dix-neuf des soixante-cinq scrutins publics recensés, il y eut donc unanimité dans 70,77 % des scrutins publics recensés. La cohésion du groupe RPR est donc moins forte que celle qui caractérise les groupes parlementaires émanant de partis de masse. Les dissidences y sont également plus nombreuses puisqu'au cours de ces dix-neuf scrutins publics, soixante-huit sénateurs se sont opposés à la consigne majoritaire, soit une proportion moyenne d'1.05 dissidence par scrutin public ; statistiquement, à chaque consultation, un sénateur du groupe RPR choisit de se désolidariser du reste du groupe. Si la cohésion est plus faible que celle rencontrée à gauche, elle demeure remarquable, notamment si on la compare à celles des députés RPR qui au cours

[1623] Plus exactement jusqu'à la onzième session de la treizième législature, en juillet 2010.

[1624] Date du dernier scrutin public avant la création, au Sénat, d'un groupe UMP.

[1625] Compte non tenu des non-votants, cette posture ne manifestant pas automatiquement une volonté de s'opposer au reste du groupe.

[1626] La dissidence moyenne est donc très faible puisqu'au cours des soixante-cinq scrutins publics, seuls six sénateurs ont choisi, lors du même vote, de se désolidariser du reste du groupe.

[1627] Lors de onze scrutins publics.

[1628] Consigne de vote établie à quatre reprises par le groupe CRC.

de la même période (mars 2000-novembre 2002) ont affiché une position unanime dans 58,06 % des scrutins publics seulement ; la cohésion du groupe sénatorial est donc plus forte que celle du groupe de l'Assemblée Nationale, ce qui constitue une première remise en cause de l'individualisme sénatorial qui, avant la création de l'UMP, a cédé devant l'impératif de cohésion.

Les sénateurs du groupe Union Centriste, qui appartiennent à la majorité sénatoriale, ont également fait montre d'une cohésion exemplaire puisque lors de cinquante des soixante-cinq scrutins publics recensés, ses membres ont unanimement suivi la consigne de vote établie par le groupe, soit dans 76,92 % des scrutins publics ; cohésion d'autant plus remarquable[1629] que les groupes centristes refusent de considérer l'unité des votes comme une fin en soi[1630].

La conclusion qu'il est possible d'inférer de l'examen de cette première période est une cohésion très importante des groupes sénatoriaux, parfois plus disciplinés que leurs homologues de l'Assemblée Nationale.

S'agissant de la seconde période (du 10 décembre 2002 au 27 juillet 2004), durant laquelle le groupe UMP, fort de ses cent soixante-sept[1631] sénateurs, détient à lui seul la majorité des sièges de la chambre haute, cinquante-quatre scrutins publics ont pu être comptabilisés. Au cours de ces consultations, la cohésion des groupes parlementaires émanant de partis de masse, demeure très importante. Ainsi, le groupe socialiste a unanimement respecté la consigne de vote dans 90,74 % des suffrages. Il ne s'est divisé qu'à cinq reprises et même dans ces occasions, la dissidence est faible puisqu'elle ne concerne que huit sénateurs. Le groupe communiste s'est montré plus discipliné qu'au cours de la période précédente puisqu'il ne s'est divisé qu'à trois reprises et a donc unanimement suivi la consigne du groupe dans 94,44 % des scrutins publics. La dissidence demeure également faible au sein de ce groupe, seuls treize sénateurs s'étant, au cours de ces cinquante-quatre scrutins publics, désolidarisés.

[1629] Bien qu'il soit possible de dénombrer quatre-vingt-quatre dissidences, parce que cela ne représente qu'une proportion moyenne de 1,29 vote dissident par scrutin public.

[1630] Bien que les statuts du groupe disposent que *« la liberté de vote est la règle, mais il sera recherché avant chaque vote important une cohésion conforme à l'orientation politique du groupe »*. Article 11 des statuts du groupe UC cité par L. FONDRAZ, qui constate également qu'il est peu aisé de faire tomber la présomption selon laquelle le sénateur absent suit la consigne de vote établie par le groupe. Voir infra. L. FONDRAZ, *Les groupes parlementaires au Sénat sous la Cinquième République*, *op. cit.*, p. 156.

Le groupe des Républicains Indépendants, absorbé par l'UMP en décembre 2002, a également fait preuve d'une grande cohésion puisque lors de cinquante-trois scrutins publics, les sénateurs ont unanimement suivi la consigne de vote, soit dans 81,50 % des scrutins publics recensés. Au cours de ces soixante-cinq scrutins publics, seules trente-quatre dissidences ont pu être comptabilisées. Le groupe centriste a manifesté une cohésion exemplaire alors que, par tradition, il rejette l'application de la discipline de vote.

[1631] Au 10 décembre 2002, puis cent soixante-cinq sénateurs au 16 octobre 2003.

Il convient, toutefois, de remarquer la radicalisation des positions politiques, ces groupes choisissant, contrairement à leur attitude conciliante des sessions précédentes, de rejeter le texte proposé. Si lors de la période précédente, les sénateurs socialistes et communistes ont, à de nombreuses reprises[1632], soutenu les textes issus des débats sénatoriaux, une seule consigne de soutien a été relevée entre 2002 et 2004. Elle ne concerne que le groupe socialiste qui a choisi de soutenir, le 10 décembre 2003, le texte relatif à l'élargissement de l'Union européenne, domaine dans lequel les clivages politiques habituels s'estompent[1633]. Dans les cinquante-trois autres scrutins publics, la consigne majoritairement suivie par le groupe a été celle d'une opposition au texte présenté. De même, les élus du groupe CRC n'ont choisi de s'abstenir qu'à une reprise, alors qu'au cours de la période précédente, ils s'étaient majoritairement abstenus lors de onze scrutins publics. Certes, le fait que ces formations ne participent plus à la majorité gouvernementale peut également expliquer cette radicalisation des oppositions politiques ; la position hégémonique de l'UMP, tant à l'Assemblée Nationale qu'au Sénat qui restreint la phase de discussion peut expliquer ces rejets plus nombreux.

Le groupe UMP s'est, au cours de cette période montré très uni puisque ses membres ont unanimement suivi la consigne de vote lors de quarante-sept des cinquante-quatre scrutins publics recensés, soit dans 87,04 % des scrutins publics. Au cours de la période précédente, le RPR s'était montré unanime dans 70,77 % des scrutins publics et la dissidence moyenne atteignait 1,05 sénateur par scrutin public, alors qu'elle est, entre 2002 et 2004, d'un sénateur pour deux scrutins publics. Le groupe UMP, quoique détenant la majorité a donc fait preuve d'une importante cohésion ; c'est sans doute d'ailleurs parce qu'il détient la majorité que le groupe doit se montrer plus cohérent : si six sénateurs, seulement, choisissent de se désolidariser du groupe, celui-ci perd la majorité. Dès lors, l'impératif d'unité pèse sur les sénateurs UMP plus qu'il ne pesait sur les sénateurs RPR et davantage sur les sénateurs que sur les députés[1634] qui, au cours de la même période, n'ont suivi unanimement la position proposée qu'à quatorze reprises au cours des vingt-neuf scrutins publics portant sur l'ensemble d'un texte recensés. Soit dans un peu moins de 50 %[1635] des scrutins, alors que l'unanimité sénatoriale est de 87,04 %[1636].

[1632] Dans vingt-quatre scrutins publics sur soixante-cinq pour les élus socialistes et à quinze reprises pour les élus communistes, qu'il s'agisse d'un soutien expressément formulé ou d'une absence d'opposition.

[1633] Bien qu'ils réapparaissent à l'intérieur des formations partisanes.

[1634] Le groupe UMP de l'Assemblée Nationale détenant plus de trois-cinquième des sièges, les dissensions semblent plus *acceptables*.

[1635] 48,28 %.

[1636] Statistiques qui confortent le jugement de J. J. JEGOU, qui estime que les sénateurs sont aujourd'hui plus disciplinés que les députés.

Les membres du groupe Union Centriste ont également, pendant cette période, fait preuve d'une grande cohésion puisqu'ils ne se sont divisés qu'à neuf occasions, ils ont donc unanimement respecté la direction de vote insufflée par le groupe lors de 83,33 % des scrutins publics, alors que cette proportion ne s'élevait qu'à 76,92 % au cours de la période précédente. A quarante-sept reprises, la consigne majoritaire a été de soutenir le texte issu des délibérations de la chambre haute, à une seule occasion, le groupe a décidé de s'opposer au texte examiné : le 12 mars 2003, lors du vote du *projet de loi relatif à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen ainsi qu'à l'aide publique aux partis politiques*, pour lequel le Gouvernement avait décrété l'urgence et avait engagé sa responsabilité devant les députés.

Globalement, au cours de cette période, les groupes centristes et conservateurs ont, afin de faire triompher les textes gouvernementaux, adopté une unité proche de celle rencontrée au sein des groupes de gauche, sans que l'Union Centriste ne soit écartée des discussions internes à la majorité, le groupe ayant habituellement soutenu la version sénatoriale des textes gouvernementaux. On peut également conclure à une certaine radicalisation des oppositions politiques au sein de la haute assemblée dans la mesure où socialistes et communistes ont choisi, plus qu'à l'accoutumée, de s'opposer aux textes examinés.

S'agissant de la dernière période, jusqu'à la onzième session de la treizième législature[1637], durant laquelle l'UMP, groupe le plus important de la Haute Assemblée, ne peut seul, adopter un texte, deux cent sept scrutins publics portant sur l'ensemble d'un texte ont été dénombrés. On constate une unanimité quasi parfaite des sénateurs communistes qui ne se sont divisés qu'à une seule reprise le 13 mai 2009, lorsque deux sénateurs ont brisé l'unité[1638].

L'unité des élus socialistes a été moins exemplaire puisque les sénateurs n'ont unanimement suivi la consigne du groupe que lors de 87 % des scrutins publics. Ces dissensions plus nombreuses s'expliquent par le nombre important de textes constitutionnels[1639] ou

[1637] Du 21 octobre 2004 au 13 juillet 2010.

[1638] Lors du vote du projet de loi *création et internet*, ces deux sénateurs ayant choisi de voter contre le texte alors que les vingt-trois autres membres du groupe respectaient la consigne d'abstention.

[1639] Ainsi, le 17 février 2005, lors du vote du *projet de loi constitutionnelle relatif à la responsabilité du Président de la République*, vingt-sept des quatre-vingt-seize membres du groupe ont choisi de s'abstenir et un de ne pas participer au scrutin, alors que les soixante-huit autres sénateurs suivaient la consigne et adoptaient le texte.

européens[1640] examinés au cours de cette période, textes qui semblent pouvoir, comme à l'Assemblée Nationale, être qualifiés de *politiquement sensibles* puisque les organisations socialistes ne parviennent pas à faire respecter l'unité de vote. La présence de cinq sénateurs *« rattachés »* au groupe socialiste participe également à expliquer cette cohésion moins importante, ces parlementaires n'étant pas tenus de respecter la discipline de vote décidée par le groupe, contrairement aux membres à part entière et aux sénateurs apparentés[1641]

Le groupe UMP, qui a perdu la majorité, manifeste une cohésion moins importante qu'au cours de la période précédente puisqu'il s'est divisé à cinquante-six reprises ; dans 72,95 % des scrutins publics, les sénateurs UMP ont unanimement soutenu la position majoritaire[1642]. Bien qu'elle soit déclinante, la propension des sénateurs UMP à suivre unanimement la consigne du groupe demeure remarquable, notamment parce qu'au cours de la même période, les députés n'ont unanimement suivi la consigne qu'à quatre-vingt-sept reprises au cours des cent vingt-cinq scrutins publics recensés, soit une unanimité qui ne s'exprime que lors de 69,60 % des scrutins publics. Les sénateurs UMP se sont, une fois encore, montrés plus disciplinés que leurs homologues de l'Assemblée Nationale.

De même, on retrouve durant cette période une mise en sommeil de la radicalisation politique constatée précédemment. Le groupe socialiste a ainsi, à quarante reprises manifesté son soutien ou une faible opposition aux textes discutés[1643] ; de même, le groupe communiste a, à vingt-sept reprises, manifesté un soutien ou une opposition minime aux textes proposés[1644].

Si les statistiques ici observées sont comparables à celles établies pour la première période étudiée, il convient de s'attacher au vote du groupe Union Centriste qui s'est divisé à cent huit reprises. Les membres du groupe n'ont unanimement suivi la consigne que dans 47,83 % des scrutins publics recensés, alors qu'au cours des périodes précédentes, l'Union Centriste a adopté une position unanime dans plus de 80 % des scrutins publics[1645]. Les dissidences ont,

---

[1640] Ainsi, le 7 février 2008, lors du vote de la *loi autorisant la ratification du Traité de Lisbonne*, le groupe socialiste s'est fortement divisé : soixante-six sénateurs ont soutenu le texte, neuf se sont abstenus, treize ont voté le texte et huit ont choisi de ne pas participer au vote.

[1641] Ainsi, trois des huit dissidences constatées au cours de la dernière session étudiée (du 8 octobre 2009 au 13 juillet 2010) sont le fait des rattachés.

[1642] A titre de comparaison, le RPR affichait, durant la première période, une unanimité dans 70,77 % des scrutins publics.

[1643] La consigne de vote établie par le groupe a été à dix-huit reprises de soutenir le texte, en dix-sept occasions les sénateurs ont manifesté un soutien embarrassé en s'abstenant et lors de cinq scrutins publics, ils ont choisi de ne pas participer au vote, manière de démontrer qu'ils soutiennent le principe du texte mais non ces conditions de mise en œuvre. Dans 19,32 % des scrutins publics recensés, le groupe socialiste a donc choisi de ne pas s'opposer au texte.

[1644] Soit treize consignes d'abstention, sept votes pour et sept consignes de non participation au vote. Dans 13,04 % des scrutins publics recensés, le groupe CRC a donc choisi de ne pas s'opposer au texte.

[1645] 76,92 % pour la première période et 83,33 % pour la seconde.

par voie de conséquence, également augmenté, leur nombre atteignant quatre cent soixante-dix-neuf, soit une moyenne 2,31 dissidences par scrutin public. En moyenne, plus de deux sénateurs de l'Union Centriste se désolidarisent de l'ensemble du groupe lors de chaque scrutin public. Les principales dissensions sont constatées lors de l'examen des textes financiers, à cette occasion, le groupe décide habituellement de s'abstenir, position qui mécontente, en moyenne, 20 % de l'effectif total du groupe. La nécessité de multiplier les lectures explique en partie cette forte augmentation.

Malgré cette cohésion moins importante, due sans doute à son caractère composite, le groupe Union Centriste réunissant des élus des différentes formations centristes, qui ne partagent pas toutes la même vision des textes proposés, le groupe appartient toujours à la majorité puisqu'il ne s'est opposé au texte issu des délibérations sénatoriales qu'à trois reprises ; dans la quasi-totalité des scrutins publics, le groupe a donc choisi de soutenir le texte, même si ce soutien est exprimé timidement, grâce à l'abstention ; tel fut le cas dans vingt-sept des deux cents sept scrutins publics ; il est d'ailleurs possible de constater que c'est lorsque le groupe choisit l'abstention que les divisions sont les plus importantes, notamment parce que de nombreux sénateurs choisissent de soutenir la version sénatoriale du texte gouvernemental[1646].

Les statistiques établies sur dix années nous ont permis d'affirmer que l'unité des sénateurs est exemplaire, quel que soit le groupe auquel ils appartiennent ; parfois même plus exemplaire que celle des députés. Cette unité n'est pas uniquement le fait du débat qui s'est déroulé en amont dans le cadre des groupes, elle est également le résultat de pressions diverses, qui comme à l'Assemblée Nationale, pèsent sur les sénateurs.

b) La discipline de vote, fondement de l'unité

Les groupes sénatoriaux, hormis le RDSE et la RASNAG, ont fait preuve, au cours de ces dix dernières années, d'une unité exemplaire. Habituellement, les sénateurs affirment que cette quasi-unanimité n'est pas le fait d'une discipline de vote, mais la conséquence de la cohésion idéologique du groupe, dont les membres partagent les mêmes valeurs. L'unité ne serait pas l'aboutissement d'un processus disciplinaire, mais l'expression du consentement libre et éclairé des sénateurs à la consigne de vote, établie par eux, dans le cadre du groupe, à

[1646] Scenario qui se rencontre habituellement lors du vote des textes financiers.

l'issue d'un débat *approfondi*. Différents arguments nous permettent d'infirmer cette thèse. D'une part, les statuts des groupes et les règles de fonctionnement propres au Sénat offrent les conditions d'un développement harmonieux de la discipline de vote. D'autre part, les sénateurs font eux même état de pressions, ce qui est incompatible avec la théorie de l'unité de vote, qui suppose un consentement libre et éclairé. Enfin, il est établi que, comme à l'Assemblée Nationale, la liberté de vote est devenue une exception, la discipline de vote l'ayant supplantée.

- *Une organisation propice au développement de la discipline de vote*

L'affaiblissement de l'individualisme sénatorial ne peut seul permettre la généralisation de la discipline de vote, les règles organisant la vie en commun des sénateurs de manière générale et au sein des groupes, offrent un environnement favorable à cette généralisation. L'étude des statuts des groupes sénatoriaux démontre que le groupe est aujourd'hui organisé afin d'aboutir à l'unité des votes. Ainsi, si le groupe communiste consacre, depuis sa déclaration politique d'octobre 1995, la liberté de vote de ses membres, qui ne sont plus considérés comme des émissaires du parti[1647], son organisation sur un modèle identique à celui de tous les autres groupes et la collectivisation du travail parlementaire qui y est effectuée, lui permettent d'apparaître comme le plus discipliné de ces dix dernières années. La liberté des sénateurs est donc orientée progressivement vers l'unité qui apparaît comme le mode d'expression normal du groupe, comme l'a révélé E. DIDIER qui privilégie le travail collectif et l'unité à une vision individuelle et parfois peu cohérente des thématiques[1648].

Comme à l'Assemblée Nationale, la discipline de vote des sénateurs socialistes est régie par les statuts du Parti Socialiste et par le règlement interne du groupe sénatorial. Les articles 9.4, 9-5 et 9-6 des statuts du Parti Socialiste imposent la discipline de vote aux députés et aux sénateurs. L'article 9-4 soumet chaque parlementaire *« à toutes les obligations du militant dans sa section et sa fédération »*[1649]. Il précise ensuite que *« son activité parlementaire et ses votes au Parlement relèvent uniquement et exclusivement du groupe parlementaire et du*

[1647] L. FONDRAZ, *Les groupes parlementaires au Sénat sous la Cinquième République*, *op. cit.*, p. 152.
[1648] Réponse au questionnaire adressé aux parlementaires.
[1649] Article 9-4 des statuts du groupe socialiste du Sénat.

Conseil National »[1650]. L'article 9-6 affirme : *« en toutes circonstances, ils doivent respecter la règle de l'unité de vote de leur groupe »*[1651].

Le règlement intérieur du groupe sénatorial est plus évasif. Alors qu'en 2001, l'article 17 affirmait *« en séance et dans les commissions, la règle de l'unité de vote est absolue. Tout membre du groupe qui aura rompu l'unité de vote sera déféré aux instances compétentes du Parti Socialiste »*[1652], les statuts adoptés le 8 juillet 2008 n'évoquent qu'à une seule reprise la discipline de vote, au sein du titre 2, relatif à la composition et au fonctionnement du groupe et, assez étrangement, parmi les dispositions relatives à la composition du groupe. L'article 7 du règlement intérieur contient cette seule référence à la discipline de vote : *« le groupe socialiste du Sénat comprend :* 1) *les sénatrices et sénateurs membres du Parti Socialiste, inscrits au groupe dès leur élection, leur réélection ou leur entrée en fonction*

2) les sénatrices et sénateurs qui, bien que n'étant pas membre du Parti Socialiste déclarent :

- s'apparenter au groupe. Les intéressés participent à tous les débats et à tous les votes au sein du groupe et sont tenus de respecter la même discipline de vote que leurs collègues membres du Parti Socialiste ;

- se rattacher administrativement au groupe. Les intéressés participent à tous les débats du groupe mais conservent leur liberté de vote ».

Outre la distinction habituelle entre les membres apparentés et les sénateurs qui choisissent de se rattacher administrativement, seuls ces derniers conservant leur liberté de vote, les statuts ne comportent aucune autre référence à la discipline de vote. Le règlement intérieur demeure donc relativement silencieux, même si la discipline de vote inspire toutes les dispositions, le travail préalable du groupe étant dirigé, comme à l'Assemblée Nationale, vers l'unité des votes. Ainsi, B. RULLIER, ancien secrétaire général du groupe, reconnaît que la tâche du responsable du texte est de *« faire appliquer la discipline sans que cela se voie »*[1653]. Certaines dispositions, à l'instar de l'article 11, semblent ainsi concerner la discipline de vote : *« en cas d'opposition à une proposition qui lui est faite par le président ou par un sénateur, le groupe vote à main levée sur les propositions qui lui sont soumises, éventuellement modifiées à la suite de la discussion. Si le dixième des membres présents en*

[1650] *Idem.*

[1651] Article 9-6 des statuts du groupe socialiste du Sénat.

[1652] Article 17 des statuts du groupe socialiste, cité par L. FONDRAZ, *Les groupes parlementaires au Sénat sous la Cinquième République*, *op. cit.*, p. 153.

[1653] Entretien avec l'auteur.

fait la demande, le vote a lieu par appel nominal »[1654]. Les statuts tentent de ménager la susceptibilité sénatoriale en n'imposant pas expressément la discipline de vote aux sénateurs qui, dans leur grande majorité, acceptent le fonctionnement du groupe, qui érige la discipline de vote en principe fondateur. Ainsi, *« la discipline de vote est logique, la question ne se pose même pas »*[1655], l'expérience délibérative des sénateurs leur permet d'intérioriser les exigences d'unité et, sans y être rappelés par les statuts, de s'imposer l'unité de vote.

Les statuts du groupe UMP du Sénat évoquent, comme ceux de l'Assemblée Nationale, la nécessaire solidarité que chaque membre doit manifester lors des votes : *« le groupe garantit à chaque sénateur sa liberté d'expression et de vote, dans le respect de sa liberté de conscience et de l'article 27 de la Constitution.*

Les membres du groupe UMP sont tenus, en règle générale, de respecter et de soutenir les décisions prises par la majorité du groupe »[1656]. L. FONDRAZ constate, qu'avant 1981, la rupture de l'unité était assimilée à une faute grave et pouvait entraîner la sanction des dissidents ; depuis lors, il s'agit uniquement d'une condamnation publique de la dissidence[1657].

Les dispositions les plus étonnantes demeurent celles qui régissent la vie en commun des sénateurs du groupe Union Centriste qui aménagent leur liberté de vote : *« la liberté de vote est la règle, mais il sera recherché avant chaque vote important une cohésion conforme à l'orientation politique du groupe »*[1658]. Les statuts poursuivent en affirmant : *« pour les votes en séance publique, l'attitude du groupe est déterminée en réunion plénière. S'il est impossible de réunir le groupe, le bureau peut donner une directive »*[1659]. La réaffirmation de principe de la liberté de vote cède devant l'organisation de l'unité des votes qui est *« recherchée »* et devient un objectif de l'organisation administrative et politique que constitue le groupe ; recherche facilitée par les règles propres au fonctionnement du Sénat.

Si les statuts des groupes aménagent la liberté de vote, à laquelle les sénateurs sont historiquement attachés, la discipline de vote n'en est pas moins présente. Les règles particulières de fonctionnement du Sénat facilitent la tâche des responsables politiques et

---

[1654] Article 11 du règlement intérieur du groupe socialiste du Sénat.

[1655] N. BOUILLANT, entretien avec l'auteur.

[1656] Article 2 du règlement intérieur du groupe UMP du Sénat, adopté le 9 juin 2009.

[1657] Ainsi, en octobre 1989, Ch. PASQUA réagit contre la violation de la discipline de vote : *« il y a eu des imbéciles qui n'ont pas voté POHER au premier tour, il ne doit plus y en avoir au suivant ; l'important c'est l'unité du groupe »*. Ch. PASQUA, *Le Monde*, 4 octobre 1989, cité par L. FONDRAZ, *Les groupes parlementaires au Sénat sous la Cinquième République*, *op. cit.*, p. 159.

[1658] Article 11. *Idem*, p. 156.

[1659] *Ibid*.

administratifs du groupe en permettant à un seul élu de voter pour l'ensemble du groupe. Contrairement à l'Assemblée Nationale, le Sénat n'a jamais appliqué la règle constitutionnelle définie à l'article 27 qui impose le vote personnel ; au Sénat, un membre du groupe, le président ou son délégataire, détient les bulletins de vote de l'ensemble des membres[1660]. Ce contournement de la règle constitutionnelle permet aux responsables de disposer, matériellement et idéologiquement, du vote des sénateurs, le parlementaire absent étant présumé voter conformément à la consigne de vote établie par le groupe.

Il peut s'avérer difficile de renverser cette présomption, ainsi, les statuts du groupe Union Centriste encadrent formellement cette possibilité : *« à défaut d'avoir formulé clairement par note écrite et signée, remise préalablement au secrétariat du groupe, les membres du groupe absents en séance, au moment d'un vote sont réputés désirant voter conformément à l'attitude déterminée par le groupe en réunion plénière ou à la direction donnée éventuellement par le groupe »*[1661]. Selon ces dispositions, le parlementaire absent lors du scrutin suit la consigne de vote, qu'elle ait été élaborée par les parlementaires ou par le seul bureau. Par exception à cette règle, les sénateurs peuvent reprendre leur liberté de vote, il leur faudra pour cela : manifester, par écrit, leur volonté, et adresser, avant le vote, leur demande signée au secrétariat du groupe, afin que celui-ci puisse extraire leur bulletin de la liasse détenue par le boîtier du groupe.

La pratique actuelle au sein du groupe UMP est plus consensuelle. A. SAURET, secrétaire général du groupe, affirme que le sénateur qui souhaite ne pas voter comme le reste du groupe doit simplement avertir le président, aucune autre formalité particulière n'est requise[1662]. Le rôle des collaborateurs administratifs n'est alors que de recueillir les consignes des absents sans chercher à les convaincre de changer d'avis[1663]. P. GELARD confirme ce consensualisme : *« on a toujours le droit, au sein du groupe, de dire qu'on n'est pas d'accord, mais il faut prévenir, sinon on est présumé voter avec le groupe »*[1664].

Les statuts du groupe socialiste contiennent des dispositions similaires, affirmant qu'il appartient au responsable du texte de rechercher les intentions de vote des élus et de transmettre ces informations au secrétariat administratif du groupe afin que soient établies les

---

[1660] Le règlement du Sénat prend bien soin de se conformer à l'article 27 de la Constitution puisque son article 57 dispose : *« les sénateurs auxquels a été délégué le vote d'un de leurs collègues doivent présenter au secrétaire placé près de l'urne l'accusé de réception de la notification par laquelle le président du Sénat fait connaître l'accord du bureau sur les motifs de l'empêchement »*. Toutefois, ces dispositions restent lettres mortes et un seul membre du groupe vote pour l'ensemble de celui-ci.

[1661] L. FONDRAZ *Les groupes parlementaires au Sénat sous la Cinquième République*, Paris, éd. Economica, 2000, p. 156.

[1662] Le règlement intérieur du groupe reste d'ailleurs silencieux.

[1663] Toutefois, ce processus d'identification de la dissidence met en marche l'entreprise de conviction qui sera menée par les responsables du groupe.

[1664] Entretien avec l'auteur.

éventuelles *« procurations »*[1665]. N. BOUILLANT, secrétaire général du groupe, estime qu'en cas de divergence entre un sénateur et la majorité du groupe, le dissident doit simplement informer les responsables de son intention de ne pas suivre la consigne ; son bulletin est alors retiré du *« lot »*[1666]. Il reconnaît, comme B. RULLIER, ancien secrétaire général, que les responsables cherchent tout de même à faire respecter la cohésion du groupe, en incitant le sénateur à minorer sa dissidence, notamment en ne venant pas voter. N. BOUILLANT constate d'ailleurs que souvent, les dissidents adoptent d'eux même une certaine discrétion, en ne venant pas aux réunions du groupe et en limitant leur expression dissidente au seul retrait de leur bulletin de vote.

Ces témoignages permettent de généraliser la pratique à l'ensemble du Sénat, quel que soit le groupe, l'élu, s'il est absent, se conforme à la discipline de vote … à moins qu'il n'ait expressément souhaité retrouver sa liberté de vote. Cet aménagement du vote personnel, adaptation sénatoriale de l'adage *« qui ne dit mot consent »*, fait de la soumission à la consigne établie par le groupe la règle ; le parlementaire qui souhaite s'en extraire doit manifester sa volonté de ne pas être associé à l'ensemble du groupe. Cette règle de fonctionnement facilite la discipline de vote et l'unité, le parlementaire absent étant assuré de se prononcer dans le sens souhaité par le parti et par les électeurs, son silence devient la contrepartie des facilités qui lui sont offertes par le groupe, qui parvient ainsi plus facilement à faire respecter ses consignes de vote.

Les statuts des groupes organisent la discipline de vote et le respect de l'unité, le mode de fonctionnement de la haute assemblée permet également de faciliter la tâche des responsables du groupe qui bénéficient ainsi, à moindre effort, de l'adhésion de la majorité à la consigne de vote ; ces règles implicites ne suffisent pas toujours à assurer l'unité, aussi, comme à l'Assemblée Nationale, différentes pressions pèsent sur les sénateurs hésitants ou réticents.

- *Les pressions, l'unité imposée*

Les pressions qui pèsent sur les sénateurs sont de deux ordres, elles sont « internes » et proviennent d'autres sénateurs ou des responsables du groupe. Ces *aimables* sollicitations sont complétées par des suppliques différentes, qui proviennent de forces externes au Sénat.

[1665] Article 16 des statuts du groupe socialiste du Sénat.
[1666] Entretien avec l'auteur.

Il semble que, malgré quelques réminiscences de l'individualisme sénatorial, les sénateurs soient attachés à l'unité de vote, traduction de la cohésion du groupe, la première pression qui s'exerce sur les sénateurs réticents provient donc des autres sénateurs ; *« pression collective »*[1667] qui poursuit le sénateur dans ses relations individuelles avec les autres membres du groupe[1668], la discipline étant habituellement perçue comme une attitude valorisante. N. BOUILLANT, constate qu'en 1991, lorsque des sénateurs socialistes refusèrent de soutenir le Gouvernement de M. ROCARD, les premières pressions provinrent des sénateurs eux-mêmes, estimant que l'appartenance au groupe oblige ses membres à respecter la discipline de vote[1669].

Cette seule pression collective ne suffit pas à convaincre les sénateurs de respecter l'unité, elle est complétée, dès que la possible dissidence est remarquée, par une entreprise de conviction mise en œuvre par les responsables du groupe et comparable à celle qui a pu être qualifiée de *pression douce* à l'encontre des députés. La première étape de cette entreprise consiste à rappeler à l'élu ses responsabilités à l'égard du groupe. Si cet appel à l'autodiscipline ne suffit pas à faire rentrer le sénateur dans le droit chemin, les collaborateurs du groupe tentent d'obtenir du réticent qu'il suive la consigne ou, à tout le moins, qu'il ne manifeste pas son opposition. Le secrétaire général intervient ensuite auprès du sénateur récalcitrant et met en œuvre une entreprise de conviction comparable, rappelant la teneur des débats qui se sont déroulés lors des réunions du groupe, le fait que l'argument soulevé par le sénateur a déjà été étudié en réunion plénière, que la position a été établie consensuellement entre tous les sénateurs et qu'elle a tenu compte des critiques apportées. Il est également rappelé au réticent l'enjeu politique de son vote, qui peut dépasser le simple texte examiné, notamment, parce que le groupe adverse sera uni et que sa dissidence portera atteinte à la cohésion du groupe sénatorial. Si toutes ces démarches demeurent vaines, c'est le président du groupe qui use de son poids politique et de sa légitimité pour convaincre le sénateur et obtenir son abstention ou son absence, afin qu'il ne brise pas ouvertement l'unité. La réunion précédant le vote est le moment privilégié de cette dernière tentative, non plus par une discussion directe, mais sous forme de supplique destinée à l'ensemble du groupe. L'intervention, le 9 avril 2009, d'H. DE RAINCOURT, président du groupe UMP, est révélatrice des arguments mis en œuvre. Lors de cette réunion, le président a rappelé l'opposition de certains membres de la majorité sénatoriale à la solution dégagée par le pouvoir exécutif et les présidents de chambres au sujet

[1667] B. RULLIER, entretien avec l'auteur.
[1668] Et notamment au restaurant sénatorial, *idem*.
[1669] Entretien avec l'auteur.

de l'attribution et de la fiscalité des *stock-options*, dont la réglementation interviendra par décret et non par voie législative. En particulier, l'opposition de J. ARTHUIS, membre du groupe UC, qui a choisi de déposer et de maintenir, contre l'avis du Gouvernement et de la commission des Finances, un amendement portant sur ces *stock-options*. Lors du vote de cet amendement, les sénateurs UMP étaient physiquement majoritaires et auraient pu emporter le scrutin. Un scrutin public ayant été sollicité, le rapport de force aurait pu être modifié si des sénateurs UMP avaient fait usage de leur faculté de retirer leur bulletin du lot détenu par le président ou son délégataire. Malgré la volonté de certains sénateurs UMP de soutenir l'initiative de l'élu centriste, tous ont soutenu la position gouvernementale : *« je tiens à vous remercier pour cette preuve d'unité du groupe qui n'est pas passé inaperçue »*[1670]. L'intervention du président de groupe traduit le malaise de la majorité sénatoriale, tiraillée entre son devoir de voter le texte qui convient au Gouvernement et de lui manifester son mécontentement : *« nous allons voter, bien entendu, nous allons voter les conclusions de la commission mixte paritaire. Donc on votera ça et puis c'est fini, sauf, que je peux vous dire que nous n'avons pas aimé la méthode et la façon dont ça s'est passé et nous avons dit ça à qui de droit. Nous n'étions pas d'accord, nous sommes mécontents de l'instrumentalisation du Sénat. Quand on sollicite la solidarité du groupe, il faut être respectueux face à cette solidarité. Face à des majorités de circonstance, je ne peux pas indéfiniment demander des sacrifices aux parlementaires UMP, on a voté contre l'amendement alors que c'est pourtant ce qu'on avait voulu »*[1671]. En premier lieu, il est possible de constater que le soutien du groupe au texte gouvernemental est présenté comme inéluctable, y compris lorsque les sénateurs ont, par ailleurs, manifesté leur hostilité au texte : « *nous allons voter, bien entendu, nous allons voter (…). Donc on votera …*. ». En second lieu, il convient d'insister sur le terme *sacrifice* employé par le président du groupe, il ne s'agit plus seulement d'autodiscipline ou de responsabilisation, mais d'un renoncement, d'un abandon de sa conscience au profit de la consigne, dans un cénacle réputé rétif à toute soumission. Enfin, les sénateurs n'entendent pas sacrifier gratuitement leur liberté de vote, ce renoncement devient un élément de la geste sénatoriale, présentant l'élu de la majorité, comme un parlementaire capable, en vue du bon fonctionnement de l'Etat, de sacrifier sa liberté. *« Nous avons dit ça à qui de droit »*[1672], formule vague qui laisse entendre que le Président de la République a été expressément averti

[1670] H. DE RAINCOURT, réunion du groupe UMP, 9 avril 2009.
[1671] *Idem.*
[1672] *Idem.*

de l'acte de loyauté qui n'était *« pas passée inaperçue »*[1673] et de l'effort qu'il a fallu aux sénateurs pour abandonner leur liberté de vote[1674].

Cette mise en exergue de la bravoure sénatoriale n'aura pas été vaine, puisque le 9 avril 2009, les cent cinquante membres du groupe UMP[1675] soutinrent le projet de loi litigieux. L'intervention du président de groupe nous permet de constater que, comme à l'Assemblée Nationale, l'affect du groupe majoritaire est mobilisé, plus que les conceptions juridiques, politiques ou économiques, qui, en l'occurrence, auraient conduit les sénateurs à s'opposer au Gouvernement[1676].

Pour les parlementaires comme pour les responsables, ces démarches ne constituent pas une contrainte, mais une autodiscipline, les élus se pliant volontairement à la consigne, ce qui leur permet de substituer le terme d'unité à celui de discipline, malgré l'existence de sanctions. P. GELARD reconnaît, en effet, que les sénateurs qui freinent le fonctionnement normal du groupe sont *« totalement marginalisés »*[1677], on ne leur propose pas de questions au Gouvernement et on rechigne à les laisser parler en séance. Représailles qui apparaissent comme un moyen de préserver l'intérêt de la communauté, les sénateurs sanctionnant les élus qui profitent des facilités offertes par le groupe sans respecter les contreparties nécessaires. De telles sanctions sont trop faibles pour influencer un sénateur qui a choisi de préserver son indépendance en rejetant le dogme de l'unité ; d'autres menaces peuvent conduire les parlementaires à abandonner leur libre arbitre. Ainsi, J. J. JEGOU affirme : *« bien sûr qu'il existe des pressions, plus ou moins apparentes, la dernière en date étant le vote sur la modification de la Constitution au printemps dernier [2008] : plusieurs de mes collègues ont clairement été menacés au cas où ils voteraient contre le texte. Ces menaces ont porté leur fruit puisque ce texte a été adopté à deux voix de majorité alors que le groupe Union*

[1673] *Idem.*

[1674] Terminant son intervention, le président du groupe rappelle la généralité d'une telle position sacrificielle : *« l'appartenance à un groupe et à une collectivité peut nous amener à voter des choses qui ne seraient pas forcément ce qu'on voterait (...). Voyez, je suis naïf »*.

[1675] L'effectif total du groupe est, à cette date, de cent cinquante-et-un membres ; toutefois, il est habituel que le président de l'assemblée ne participe pas au scrutin. En de nombreuses occasions, le président du Sénat a, cependant, joint sa voix à celle de la majorité, notamment pour signifier son soutien au Gouvernement et à la politique qu'il a choisie de mener.

Ainsi, le 7 avril 2004, alors que le groupe UMP détient à lui seul la majorité, le président du Sénat soutient, comme l'ensemble des autres membres du groupe UMP, la déclaration de politique générale du Gouvernement RAFFARIN. Il semble que cette participation exceptionnelle soit due à l'importance du texte et non à un quelconque risque pour le Gouvernement d'être mis en minorité.

[1676] Sans doute ces développements auraient ils pu figurer parmi les pressions extérieures, la supplique du président du groupe étant appuyée sur la parole présidentielle. Il nous est toutefois apparu plus probant de les placer à ce stade de la démonstration puisqu'ils attestent de l'impossibilité de toujours séparer les détenteurs du pouvoir exécutif des responsables des groupes, tous étant liés par une même solidarité.

[1677] P. GELARD, entretien avec l'auteur.

Centriste est composé de vingt-neuf membres »[1678]. Certes, le sénateur n'identifie pas l'auteur de ces menaces ; il peut s'agir, en premier lieu, du groupe, soucieux de faire respecter son alliance avec la majorité, il peut également s'agir du parti majoritaire, menaçant de présenter un candidat concurrent lors du prochain renouvellement, les pressions peuvent également émaner du pouvoir exécutif, usant de sa maîtrise de la réserve parlementaire … Cette absence de précision permet de prendre conscience de la palette des sanctions et menaces qui peuvent contraindre le parlementaire à modifier son vote. Les pressions provenant de l'extérieur des assemblées empêchent d'adhérer à la thèse de l'autodiscipline, l'unité étant la manifestation de la discipline de vote.

Les pressions extérieures proviennent, comme à l'Assemblée Nationale, du parti ou du Gouvernement. Si A. SAURET, secrétaire général du groupe UMP, rejette toute influence du parti dans la détermination de la consigne de vote, il ne peut nier l'intervention du Gouvernement, il constate ainsi que si le groupe ne parvient pas à obtenir le soutien de tous les sénateurs, l'entreprise de conviction échoit au cabinet ministériel. Elle prend alors la forme de contacts plus ou moins pressants de la part des conseillers parlementaires qui cherchent à convaincre le parlementaire du bien-fondé du texte gouvernemental. P. GELARD estime que les conseillers manifestent ainsi leur *« inquiétude »*[1679] de voir le texte rejeté, appréhension qui prend parfois les apparences du *« harcèlement »*[1680], conduisant le parlementaire à modifier le sens de son vote. Ainsi, A. DUFAUT estime que le vote de *« certaines modifications constitutionnelles »*[1681] lui a été dicté plus qu'il ne l'a choisi. Les pressions gouvernementales pèsent également sur les élus centristes, associés à la majorité sénatoriale. Ainsi, C. MORIN-DESSAILLY, estime que son groupe n'exerce aucune pression sur ses membres, mais que celles-ci existent et proviennent de l'extérieur : *« élue parlementaire depuis quatre ans, je n'ai jamais ressenti de pressions qu'extérieures à mon groupe, parce que celui-ci détermine aujourd'hui la majorité sénatoriale »*[1682]. Y. DETRAIGNE, qui appartient également au groupe UC, estime que les pressions peuvent émaner *« des responsables des groupes, (…) des membres extérieurs (ministres…), que l'on fait intervenir pour convaincre les récalcitrants »*[1683], il estime qu'un tel déploiement a fonctionné puisqu'il

[1678] J. J. JEGOU, réponse au questionnaire adressé aux parlementaires.
[1679] Entretien avec l'auteur.
[1680] P. GELARD, entretien avec l'auteur.
[1681] A. DUFAUT. Réponse au questionnaire adressé aux parlementaires.
[1682] C. MORIN-DESSAILLY. *Idem*.
[1683] Y. DETRAIGNE. *Idem*.

se souvient *« d'un vote forcé, sur la réforme du mode d'élection des sénateurs »*[1684]. Selon lui, les contraintes causées par la discipline de vote ont subi *« une augmentation liée au poids prépondérant du Gouvernement dans le travail parlementaire »*[1685]. Le Gouvernement apparaît comme un moteur essentiel des contraintes extérieures qui peuvent s'exercer sur le parlementaire et visent à obtenir une soumission aux consignes de vote. Il complète les constrictions manifestes par des pressions plus insidieuses, qui conduisent les sénateurs à accepter le texte tel qu'il est proposé sous peine de laisser l'Assemblée Nationale le modifier à l'issue de la commission mixte paritaire. Ainsi P. GELARD estime que *« la discipline de vote est renforcée par le recours automatique à l'urgence »*[1686]. L'audition de R. BACHELOT, ministre de la Santé et des Sports, par le groupe UMP, le 19 mai 2009, montre à quel point ce passage en commission mixte paritaire et la possibilité d'offrir le *dernier mot* à l'Assemblée Nationale est un moyen de pression efficace, les sénateurs refusant de voir leurs efforts de conciliation anéantis. Au cours de cette audition, le président du groupe, H. DE RAINCOURT, rappelle la nécessité de trouver un accord avec la majorité de l'Assemblée Nationale : *« pour que nous soyons gagnants, nous devons privilégier l'accord avec l'Assemblée Nationale. On ne peut pas se payer le luxe d'un désaccord. Si on arrive à la commission mixte paritaire et que le dernier mot est donné à l'Assemblée Nationale, les dégâts politiques seraient considérables. Il faut vraiment que la majorité parlementaire sorte un bon texte. Pour cela, il faut un accord entre l'Assemblée Nationale et le Sénat »*[1687]. La ministre utilisera également cet argument lorsque le groupe la questionnera sur les nouvelles réglementations apportées à la vente d'alcool : *« j'avais dit en commission qu'il me semblait qu'il ne fallait plus modifier le texte ; il faut voter le texte de l'Assemblée Nationale, sinon il va y avoir de trop grosses modifications par la commission mixte paritaire »*[1688].

La possibilité de voir leurs efforts anéantis par la majorité de l'Assemblée Nationale tourmente les sénateurs, contrainte psychologique, nourrie par le Gouvernement et le groupe parlementaire, qui les conduit inexorablement vers l'unité, quand bien même, ils auraient souhaité rejeter le texte.

S'agissant de l'opposition, il convient de rechercher au sein de l'organisation partisane la source des pressions extérieures. Si depuis 1995, le groupe parlementaire émanant du Parti Communiste a affirmé son indépendance à l'égard de l'organisation partisane, le Parti

[1684] *Idem.*
[1685] *Idem.*
[1686] P. GELARD, entretien avec l'auteur.
[1687] H. DE RAINCOURT, réunion du groupe UMP, 19 mai 2009.
[1688] R. BACHELOT, *idem.*

Socialiste joue encore un rôle essentiel dans la détermination des consignes suivies par les membres du groupe socialiste du Sénat. Tel fut le cas lors de l'examen du texte *création et internet* ; pressentant un décalage possible entre les votes des sénateurs et ceux des députés, les responsables des deux groupes ont sollicité l'arbitrage du parti, qui préoccupé par sa propre organisation et ses propres divisions, n'a pu éviter cette contradiction. Les sénateurs socialistes, dispensés des consignes partisanes, ont choisi de soutenir le texte gouvernemental, comme en atteste[1689] l'explication de vote livrée par S. LAGAUCHE au nom de l'ensemble du groupe socialiste : *« monsieur le président, madame la ministre, mes chers collègues, nous arrivons au terme d'un débat qui a démontré, une fois encore, à quel point il était difficile de concilier les intérêts divergents d'une industrie culturelle en perte de vitesse et ceux d'une population, sans cesse plus nombreuse, qui passe une grande partie de son existence ''en ligne''.*

Je m'étonne tout de même de l'attitude du Gouvernement dans cette affaire : certes, il affiche, par la présentation de ce projet de loi et la mise en œuvre des accords de l'Elysée, une volonté de concilier les différents intérêts, mais il tarde beaucoup trop à la concrétiser. Chacun le sait, le haut débit a déjà favorisé grandement la recrudescence du piratage sur internet. La mise en œuvre du nouveau plan, le plan France Numérique 2012, va encore accentuer ce phénomène, et il est grand temps que les créateurs organisent un modèle économique adapté à cette nouvelle phase de l'ère numérique.

Néanmoins, comme je l'ai répété tout au long de ce débat, le projet de loi a le mérite de proposer des solutions mesurées et pédagogiques au problème du petit piratage sur internet. Je suis satisfait que certains de mes collègues aient permis, par leurs amendements, l'ajout d'un volet éducatif en prévoyant la sensibilisation des collégiens aux phénomènes de téléchargement illicite et de ''peer to peer''.

Je suis également satisfait de l'adoption d'un certain nombre de nos amendements, qui a permis d'enrichir le texte soumis au Sénat. Parmi les nouvelles dispositions ainsi insérées, j'en citerai quelques-unes en particulier : la garantie d'un plus grand respect des données personnelles des internautes ; la possibilité pour la HADOPI d'ordonner une suspension d'abonnement d'une durée plus courte – un mois seulement – que celle qui était initialement prévue par le texte ; la faculté pour l'abonné de contester un manquement ayant donné lieu à une recommandation de la HADOPI.

[1689] En l'absence de scrutin public.

L'adoption de tous ces amendements va donc dans le sens d'un plus grand respect des droits des internautes.

Pour ce qui a trait au développement d'une offre légale sur internet, nous regrettons que nos différents amendements, pourtant peu contraignants, n'aient pas reçu l'aval du Sénat. Je me réjouis cependant que l'ensemble de mes collègues ait eu à cœur de faire avancer la question de la réforme de la chronologie des médias, laquelle n'est plus adaptée à l'économie des nouveaux supports. Nous resterons vigilants sur la réalité et sur la rapidité des progrès que feront le Gouvernement et les producteurs en faveur d'une offre légale adaptée aux attentes du public.

Madame la ministre, mes chers collègues, il reste encore, selon moi, beaucoup à faire pour assurer la protection et le développement de la création sur internet. Le projet de loi constitue un premier pas dans cette direction, que nous nous devons de soutenir, dans l'intérêt tant de la création et de l'industrie culturelle que des utilisateurs des contenus culturels en ligne.

Les sénateurs socialistes voteront donc ce projet de loi, en souhaitant vivement qu'il ne soit que la première étape d'une concertation constructive entre tous les acteurs du nouveau paysage numérique, auxquels nous faisons confiance »[1690].

Les motivations avancées par le sénateur afin de justifier le soutien du groupe socialiste sont diverses et démontrent que la consigne a été établie non en fonction des idéologies politiques, censées aboutir à l'opposition systématique, mais suite aux avancées permises par l'adoption des amendements socialistes. Avancées qui ne conviennent pas aux députés, qui choisissent de solliciter le parti afin d'établir une consigne de vote acceptable par l'ensemble des parlementaires socialistes. Dans leur majorité, les députés, conduits par P. BLOCHE, sont hostiles au texte gouvernemental et tentent de promouvoir une alternative à l'économie d'un texte qu'ils jugent trop répressif ; hostilité à la philosophie même du texte, que des modifications accessoires ne peuvent faire taire. Le parti décide de laisser les députés s'opposer au texte et demande aux sénateurs de ne plus soutenir celui-ci, mais de s'abstenir lors du vote du texte issu de la commission mixte paritaire. N. BOUILLANT, interrogé sur cet arbitrage, estime que le communiqué ne mentionne aucune consigne claire, le parti étant conscient qu'il ne peut imposer franchement l'abstention, au risque de voir les sénateurs *« se braquer »*[1691]. Réponse qui cherche à démontrer que les sénateurs conservent leur liberté de vote et peuvent, s'ils le souhaitent, s'opposer au parti. Toutefois, l'intériorisation des exigences partisanes réduit ce risque puisque comme le constate N. BOUILLANT : *« si on*

[1690] Explication de vote de S. LAGAUCHE, sénateur socialiste, séance du 30 octobre 2008, JO AN, p. 6470.
[1691] N. BOUILLANT, entretien avec l'auteur.

n'écoute pas le parti on se demande ce qu'on fait là »[1692]. Les sénateurs ont écouté le parti et adopté la consigne la plus cohérente possible, afin de ne pas se déjuger, ni de porter atteinte à la cohésion de l'opposition, menée de concert par les deux groupes socialistes, à la politique gouvernementale. Ainsi, après avoir soutenu le projet de loi, le percevant comme un texte de compromis, le premier pas d'une réglementation harmonieuse, les sénateurs ont choisi de ne pas participer au vote, moyen d'éviter tout accord ou désapprobation publics.

Les sénateurs ont accepté l'arbitrage du parti et progressivement transformé leur soutien en opposition. Ainsi, suite à la décision du Conseil Constitutionnel[1693], les sénateurs socialistes choisissent de voter contre le texte qui place cette réglementation en conformité avec la Constitution : « *madame la ministre d'Etat, monsieur le ministre (...). Aujourd'hui, vous nous proposez une solution à caractère pénal. Or, au terme de notre débat, cette solution nous paraît fragile, peu efficace, voire ambiguë. Elle peut donner lieu à des interprétations diverses, et les moyens à mettre en œuvre ne sont pas encore connus. Nous avons en fait le sentiment que vous nous dites : ''écoutez, on va essayer, on verra bien !''*

Cela étant dit, nous plaignons ceux qui devront faire appliquer les dispositions du présent projet de loi, lesquelles auraient mérité un travail en profondeur beaucoup plus sérieux. En nous soumettant ce texte dans la précipitation, vous nous donnez le sentiment de vouloir faire oublier au plus vite le désaveu que vous a infligé le Conseil Constitutionnel.

Par ailleurs, monsieur le ministre, nous vous avons interrogé à plusieurs reprises, sous différentes formes, sur un sujet d'avenir, à savoir la plateforme légale. Sur cette question de fond qui n'est pas réglée, un débat doit nécessairement s'engager entre toutes les parties prenantes. Nous craignons en effet que le présent projet de loi ne résolve rien et que, si cette question n'est pas traitée au fond et durablement, le débat, voire la polémique, ne rebondisse de plus belle dès le vote du texte par l'Assemblée Nationale.

Nous n'avons obtenu ni réponse à nos questions ni garanties à ce sujet. Telles sont les raisons pour lesquelles je ne peux que confirmer la position annoncée par les orateurs du groupe socialiste dans la discussion générale : nous voterons contre ce projet de loi »[1694].

L'explication de vote ne fait pas mention d'une consigne partisane, mais justifie le vote à venir par l'impréparation du texte et le refus du ministre de répondre à leur interrogation. Il est possible de constater que cette explication de vote, délivrée par Y. BODIN est moins détaillée que la précédente, rapidité qui peut manifester le malaise des sénateurs, conduits à

[1692] *Idem.*

[1693] Décision 2009-580 DC du 10 juin 2009.

[1694] Explication de vote d'Y. BODIN, au nom du groupe socialiste, 8 juillet 2009, JO AN p. 6836.

voter contre un texte qu'ils avaient ouvertement soutenu. La nouvelle philosophie du texte peut également expliquer ce revirement, puisque comme le précise le sénateur, le texte revêt une nature pénale. Toutefois, le soutien apporté par C. TASCA[1695], chef de file du *projet de loi HADOPI I*, qui conduisit les sénateurs vers le soutien au texte, peut attester que sans le parti, les sénateurs auraient, comme le responsable du texte, soutenu ce second volet du projet de loi ; le vote du 8 juillet 2009 apparaît donc comme la traduction de la consigne partisane.

L'unité de vote des sénateurs est donc le résultat d'une accumulation d'incitations qui prennent la forme de pression, sans, toutefois, aller jusqu'aux menaces. Il semble, en effet, que depuis 1991 aucune sanction n'ait été adoptée contre les sénateurs qui auraient brisé l'unité. Il est vrai que les cas d'indiscipline sont rares et que les responsables avancent souvent quelque excuse valable pour ne pas sanctionner l'élu[1696]. La motivation première de cette mansuétude demeure la volonté de ne pas mettre en avant la personne du dissident, de ne pas médiatiser une dissidence qui, *in fine*, démontre la faiblesse du groupe et du parti, incapables de faire respecter les consignes. Ainsi, il semble que même les six sénateurs qui ont, le 22 juin 2000, soutenu le texte relatif à la chasse, alors que le Gouvernement était opposé à la version parlementaire du projet de loi, n'aient pas été, contrairement aux députés, sanctionnés[1697].

Les sanctions partisanes ne semblent plus exister à l'encontre des sénateurs[1698], le parti demeure, cependant, une référence à laquelle les sénateurs, comme les députés, se doivent de prêter attention. En ce sens, comme à l'Assemblée Nationale, les sénateurs sont soumis aux pressions du parti et, s'ils appartiennent à la majorité parlementaire, à celles du pouvoir exécutif qui parvient à faire adopter son texte. Ces pressions extérieures se cumulent aux pressions internes, qui contraignent le parlementaire à respecter l'unité et la consigne établie par le groupe. Ces pressions douces deviennent de vraies pressions, un harcèlement apte à transformer l'autodiscipline en discipline de vote, à tel point que, comme à l'Assemblée Nationale, la liberté de vote est devenue une exception.

[1695] Qui fut la seule sénatrice du groupe socialiste à soutenir le texte alors que l'ensemble des sénateurs socialistes votait contre.

[1696] La proximité avec l'élection présidentielle, le statut privilégié du sénateur …

[1697] L'enjeu du vote, moins important qu'à l'Assemblée Nationale, puisque le Gouvernement ne détient pas la majorité et que la défection de six sénateurs socialistes ne peut modifier cet état des choses, explique également cette différence de traitement.

[1698] Bien que J. J. JEGOU ait mentionné des menaces de sanctions, sans révéler leur origine.

- *La liberté de vote, une exception*

Alors qu'elle était considérée comme un principe guidant toute action sénatoriale, la liberté de vote doit aujourd'hui être dégradée au rang d'exception, les sénateurs ayant dans leur globalité, hormis les non-inscrits et les membres du RDSE, accepté les règles du parlementarisme structuré[1699], et notamment la discipline de vote. Les sénateurs estiment, toutefois, que la discipline de vote doit être écartée lors de l'examen de certains textes qui mobilisent leur conception morale, philosophique ou politique. Ainsi, A. DUFAUT, sénateur UMP, estime que la discipline de vote *« ne peut jamais être appliquée lorsque nous avons une intime conviction opposée et surtout sur les problèmes de société »*[1700]. De même, P. GELARD estime qu'*« en règle générale, la discipline de vote est respectée, sauf cas de conscience »*[1701] ; il affirme ainsi que face à un sujet relatif à l'éthique, la liberté de vote est automatique. Il relativise, toutefois, immédiatement cette affirmation en évoquant la *loi laïcité à l'école*, adoptée en 2004, la qualité majoritaire du groupe UMP l'ayant conduit à suivre la politique gouvernementale, sans pousser plus loin les interrogations éthiques ou philosophiques. L'étude des scrutins publics dément partiellement cette affirmation puisque le 3 mars 2004, lorsque les sénateurs sont invités à se prononcer sur le texte *laïcité à l'école*, l'UMP connaît, comme l'ensemble des autres groupes sénatoriaux, la division. Si cent cinquante-quatre sénateurs UMP, dont le président du Sénat, choisissent de soutenir le texte, deux votent contre, cinq s'abstiennent et deux choisissent de ne pas participer au vote. Certes, la dissension est faible et confirme que majoritairement, les sénateurs ont suivi la politique gouvernementale. Toutefois, neuf d'entre eux ont refusé cet automatisme, qui a également été rejeté par les membres des groupes CRC[1702] et UC, qui se partagent entre soutien, abstention et opposition au texte[1703] ; seuls les groupes socialistes et RDSE ne connaissent qu'une voix dissidente.

L'affirmation de P. GELARD permet de constater que, comme à l'Assemblée Nationale, les sénateurs, lorsqu'ils sont confrontés à un sujet de société, acceptent de suivre la consigne majoritaire, si elle ne heurte pas leur conscience. Une même évolution, attestée par l'étude des

---

[1699] Constitué, selon R. CAYROL, J. L. PARODI et C. YSMAL, *« par des partis disciplinés, (...) et la primauté de la représentation sur la délibération »*. R. CAYROL, J. L. PARODI et C. YSMAL, Les députés français et le système politique, *op. cit.*, p. 100.

[1700] Réponse au questionnaire adressé aux parlementaires.

[1701] Entretien avec l'auteur.

[1702] Huit ayant choisi de soutenir le texte, treize de voter contre et deux de ne pas participer au scrutin.

[1703] Respectivement : quatorze, quatorze et deux.

scrutins publics entre 2000 et 2010, se constate au sujet des questions constitutionnelles qui provoquent, comme à l'Assemblée Nationale, et malgré les pressions importantes exercées par les responsables politiques[1704], la division parmi les groupes sénatoriaux. Le premier scrutin public portant sur un texte constitutionnel concerne le quinquennat[1705], au sujet duquel l'ensemble des groupes a connu la division. La consigne établie par le groupe communiste était la non-participation au vote, seuls quatorze de ses membres l'ont suivi, alors que deux ont voté pour et un contre. Le groupe socialiste avait choisi de soutenir l'initiative, mais deux de ses membres n'ont pas participé au vote. Les divisions sont plus importantes au sein des groupes de droite, seuls soixante-sept membres du groupe RPR ayant soutenu le texte, six ayant voté contre, un s'étant abstenu et vingt-cinq ayant choisi de ne pas participer au vote, soit une dissidence de trente-deux membres sur un effectif total de quatre-vingt-dix-neuf sénateurs[1706]. Le groupe UC a également choisi de soutenir le texte, trente-huit membres ont suivi cette consigne, trois ont choisi de s'abstenir, deux de ne pas participer au vote et neuf se sont opposés au texte[1707]. Les Républicains Indépendants sont également divisés, trente-cinq ont soutenu le texte, neuf ont voté contre, un s'est abstenu et un autre a choisi de ne pas participer au vote[1708]. Ce premier scrutin public portant sur l'ensemble d'un texte constitutionnel fait état de divisions importantes, conformément à la nature sensible du texte, celles-ci vont s'amenuisant à mesure que les pressions s'exercent plus efficacement sur les sénateurs. Ainsi, le 5 juillet 2008, lors du dernier scrutin public portant sur une modification constitutionnelle étudié, seuls les groupes RDSE et UMP ont connu une faible division, cent cinquante-trois sénateurs UMP ayant choisi de soutenir le texte et cinq membres manifestant leur hostilité[1709]. La dissidence s'exprime toujours, toutefois, dans des proportions bien inférieures à celles constatées en 2000 ou près d'un quart des membres des groupes fondateurs de l'UMP avaient rejeté la consigne de vote. L'étude de ces deux scrutins publics permet d'attester, d'une part que les textes constitutionnels sont, au Sénat comme à l'Assemblée Nationale, des sujets qui méritent la qualification de *sensibles*, dans la mesure où les divisions sont nombreuses, les parlementaires refusant de taire leur conviction au profit de l'unité. D'autre part, elle démontre, malgré la nature sensible des textes, l'efficacité des

[1704] Pressions dénoncées, notamment, par J. J. JEGOU et A. DUFAUT, évoquant certaines modifications constitutionnelles.
[1705] Scrutin public du 29 juin 2000.
[1706] Soit près d'un tiers de division.
[1707] Soit une dissidence de quatorze membres, sur un effectif total cinquante-deux sénateurs, représentant plus d'un quart du groupe.
[1708] Soit une dissidence de onze membres, sur un effectif total de quarante-six sénateurs, représentant près d'un quart du groupe.
[1709] Deux en votant contre et trois en ne pas participant pas au scrutin.

pressions, qu'elles soient collectives, internes, externes ou qu'elles proviennent du parlementaire lui même, les dissidences étant moins importantes, alors que les textes demeurent polémiques.

Certains scrutins publics portent sur des textes constitutionnels qui mobilisent les conceptions idéologiques, philosophiques ou morales des élus. Cette double qualité entraîne d'importantes divisions au sein de chaque groupe. Ainsi, le 26 juin 2004, lors du vote de l*a petite loi relative à la Charte de l'Environnement*, aucun des groupes sénatoriaux n'est parvenu à afficher une position unanime. Un sénateur CRC a brisé l'unité en soutenant le texte alors que ses collègues s'étaient abstenus. De même, un sénateur socialiste a décidé de soutenir le texte et un autre de ne pas participer au scrutin alors que les quatre-vingt-un autres membres du groupe ont voté contre le texte. Si les divisions existent au sein des groupes de gauche, elles demeurent ici très faibles, contrairement à ce qui a pu se remarquer au sein des groupes de droite. Dix-huit centristes ont soutenu le texte, mais dix se sont abstenus, un a voté contre et un n'a pas participé au vote. Les présidents du Sénat et de séance, membres du groupe UMP, ont jugé bon de participer au scrutin et de soutenir, comme cent quarante-trois autres sénateurs du groupe UMP, le texte constitutionnel proposé, deux ont choisi de s'y opposer, neuf de s'abstenir et cinq de ne pas participer au scrutin[1710].

Les textes constitutionnels demeurent des sujets sensibles[1711] qui, comme à l'Assemblée Nationale, entraînent le rejet de la discipline de vote, tentation qui s'estompe, contrebalancée par la nécessité d'apparaître uni, quel que soit le texte.

L'étude des scrutins publics met également en lumière un autre cas de manifestation de la liberté de vote : lorsque le texte est susceptible de heurter l'intérêt local. Davantage encore qu'à l'Assemblée Nationale, les sénateurs représentant les collectivités locales, l'intérêt de la circonscription offre une excuse valable et protège les dissidents de toute sanction.

[1710] En 2007, le Parlement est appelé à inscrire dans la Constitution l'interdiction de la peine de mort, la consigne des groupes de gauche sera unanimement respectée, ceux-ci étant, par philosophie politique, opposés à la peine capitale. Bien que, dans leur grande majorité, les élus centristes et conservateurs partagent cette conception, la consigne de vote n'a pas été respectée unanimement, cinq sénateurs centristes et un membre de l'UMP refusant de soutenir le texte.

[1711] Les questions européennes méritent également ce qualificatif, même si les divisions se constatent essentiellement au sein du groupe socialiste, ainsi, en 2008, trente sénateurs de ce groupe (treize ont voté contre, neuf se sont abstenus et huit n'ont pas participé au scrutin) ont choisi de rejeter la consigne de soutien au texte autorisant la ratification du traité de Lisbonne, pourtant appuyée par le parti. Soit une dissidence représentant près d'un tiers de l'effectif total du groupe. La question européenne trouble donc la pérennité de la discipline de vote, les élus socialistes, comme le parti et ses militants, ne parvenant pas à afficher une position unique sur le sujet.

Le groupe UMP a également, à cette occasion, connu la division, mais dans des proportions beaucoup plus faibles puisque seuls trois sénateurs ont rejeté la consigne en refusant de soutenir le texte.

Il est habituel que confronté à un texte qui heurte l'intérêt de sa circonscription, le sénateur informe les membres de son groupe de l'impossibilité de respecter la discipline de vote. Conscients qu'ils pourraient prochainement être confrontés à un tel cas de figure, les membres du groupe acceptent généralement cet écart qui dès lors ne justifie pas la sanction.

Ainsi, en 2000, six sénateurs socialistes issus de circonscriptions attachées à l'art cynégétique, ont refusé de suivre le Gouvernement et ont soutenu le *projet de loi relatif à la chasse* dans sa rédaction issue des débats sénatoriaux, il semble qu'aucun d'entre eux, contrairement à leurs collègues députés, n'ait été sanctionné par le parti[1712]. De même, il semble que le groupe gaulliste ait excusé les dissidences justifiées par la volonté de préserver l'intérêt de la circonscription. Ainsi, G. FLOSSE a-t-il été excusé de ses oppositions[1713] aux textes relatifs à la Polynésie française, dont il a été, jusqu'en 2004, le président[1714].

Quel que soit le sujet étudié, la discipline de vote suivie par les sénateurs est identique, voire plus intense que celle suivie par les députés. L'individualisme sénatorial ne fait plus obstacle à la discipline de vote qui a, aujourd'hui, gagné la quasi-totalité des groupes sénatoriaux, reléguant la liberté de vote au rang d'exception *ratione materiae* ou *ratione personae*.

B) La liberté de vote, profession de foi de certains élus

Le rejet de la discipline de vote est aujourd'hui un comportement marginal, remarqué avec curiosité, voire hostilité, par les parlementaires et les commentateurs. La liberté de vote n'est tolérée que dans certains cas exceptionnels, soit que le sujet empêche d'imposer une consigne, soit que le parlementaire a gagné, par son élection ou son expérience politique, le droit de rejeter certaines consignes de vote. Une minorité de parlementaires refuse cette dictature de l'unanimité, certains, souhaitant échapper à toutes les contraintes qui visent à obtenir l'expression univoque de la pensée politique, ont choisi de n'appartenir à aucun groupe (1). D'autres, ont accepté les facilités offertes par le groupe parlementaire en limitant son intrusion dans leur vote (2).

[1712] Il est vrai que celui-ci n'agit que s'il est saisi par les instances du groupe parlementaire, qui semblent n'avoir pas souhaité médiatiser la division.
[1713] Scrutins publics des 13 décembre 2000 et 12 novembre 2007.
[1714] Son amitié avec le dirigeant du parti gaulliste, devenu, en 1997, Président de la République, peut également expliquer cette mansuétude du groupe sénatorial.

1) La liberté de vote des *parlementaires isolés*

Par *parlementaire isolé*, nous désignons un élu qui, quelles qu'en soient les raisons, n'appartient pas à un groupe parlementaire ; à ce titre, il est habituellement considéré qu'aucune discipline de vote ne s'impose à lui.

Les *parlementaires isolés* doivent être distingués des individualités qui, à l'intérieur d'un groupe, rejettent en certaines occasions la discipline de vote, en l'acceptant dans la grande majorité des scrutins.

Deux catégories de *parlementaires isolés* peuvent être dénombrées, d'une part, les élus qui choisissent d'être associés à un groupe, bénéficiant de sa logistique, mais conservant leur liberté de vote (a). D'autre part, les non-inscrits qui, s'ils ont délibérément choisi de n'appartenir à aucun groupe, rejettent, par principe, toute discipline de vote (b).

a) Le cas des parlementaires rattachés administrativement à un groupe

Les statuts et règlements intérieurs prévoient la possibilité pour un parlementaire ou pour les membres d'une formation partisane, d'être associés à un groupe parlementaire. Ils n'en sont pas membres à part entière, notamment parce qu'ils n'appartiennent pas au parti dont le groupe est l'émanation parlementaire, mais s'apparentent ou se rattachent à lui, et conservent, à ce titre, leur autonomie[1715].

Le règlement de l'Assemblée Nationale ne connaît que le cas des apparentés : *« les députés qui n'appartiennent à aucun groupe peuvent s'apparenter à un groupe de leur choix, avec l'agrément du bureau de ce groupe »*[1716]. Le groupe étant défini comme une association de parlementaires partageant des affinités politiques[1717], il est loisible d'affirmer qu'un parlementaire qui souhaite s'apparenter à un groupe partage les valeurs définies dans sa déclaration politique.

[1715] L. FONDRAZ estime que la distinction entre rattachés et apparentés demeure théorique. L. FONDRAZ, *Les groupes parlementaires au Sénat sous la Cinquième République*, *op. cit.*, p. 65.

Il est vrai qu'habituellement, quel que soit son statut, le parlementaire associé manifeste, dans ses votes, sa proximité avec l'ensemble du groupe. Toutefois, l'existence, au sein du groupe socialiste du Sénat de parlementaires apparentés et d'élus rattachés, atteste l'intérêt pratique de la distinction.

[1716] Article 19 alinéa 7 du RAN.

[1717] Article 19 alinéa 1 du RAN.

A l'instar des dispositions du règlement de l'Assemblée Nationale, les statuts des groupes gaullistes n'envisagent que le cas des députés apparentés. Ainsi, l'article premier des statuts du groupe UNR-UDT de 1962 dispose : *« le groupe comprend des membres et des apparentés (...). Les apparentés participent aux réunions et aux activités dans les conditions fixées par le bureau politique »*[1718]. Ces apparentés s'engagent, comme les membres à part entière, à respecter les statuts et notamment l'obligation de solidarité qu'ils comportent[1719], obligation qui atteste l'existence d'une certaine communion idéologique. L'article premier des statuts du groupe UMP de l'Assemblée utilise une formulation identique : *« le groupe comprend des membres et des apparentés »*[1720] et l'article 12, relatif au respect des statuts, précise : *« les membres du groupe et apparentés s'engagent à respecter les dispositions des présents statuts »*[1721].

Le règlement du Sénat établit, quant à lui, la distinction entre apparentés et rattachés administratifs : *« les formations dont l'effectif est inférieur à quinze membres peuvent soit s'apparenter, soit se rattacher administrativement à un groupe de leur choix, avec l'agrément du bureau de ce groupe »*[1722], comme à l'Assemblée Nationale, il est possible de considérer que les apparentés et les rattachés partagent, de manière générale, les valeurs politiques, philosophiques et morales, des membres à part entière. Toutefois, aucune disposition du règlement du Sénat n'établit la distinction entre les apparentés et les rattachés.

Il faut, afin de discerner le critère de distinction, se référer aux statuts des groupes ayant accepté d'accueillir ces élus ; essentiellement les groupes socialistes. A l'Assemblée Nationale comme au Sénat, les statuts des groupes socialistes prévoient la possibilité pour les élus de s'apparenter ou de se rattacher administrativement[1723]. L'article 22 des statuts du groupe SRC prévoit ainsi : *« les parlementaires non membres du Parti Socialiste peuvent être apparentés au groupe suivant les modalités suivantes :*

1° l'apparentement politique leur donne le droit de participer aux scrutins au sein du groupe et les engage à la discipline de vote dans les scrutins en séance.

[1718] Article premier des statuts du groupe UNR-UDT.

[1719] Articles 24 et 25 des statuts du groupe UNR-UDT.

[1720] Article premier des statuts du groupe UMP.

[1721] Article 12 des statuts du groupe UMP. L'article 4 dispose que le devoir d'assister aux séances publiques, de participer aux travaux des commissions et aux scrutins, pèse de manière identique sur les députés, quel que soit leur statut.

La seule distinction qui semble être faite entre les deux catégories de membres est l'impossibilité pour un apparenté d'être membre du bureau du groupe. La règle est toutefois formulée aujourd'hui avec moins de rigueur qu'auparavant.

[1722] Article 6 alinéa 1 du RS. L'article 6 alinéa 2 offre la même possibilité aux *individualités*.

[1723] A l'Assemblée Nationale, les statuts du groupe SRC utilisent le terme d'apparentement administratif.

2° l'apparentement administratif ne leur permet pas de voter dans les réunions internes du groupe, mais leur laisse en contrepartie l'autonomie de vote en séance et en commission »[1724].

De même, l'article 7 du règlement intérieur du groupe socialiste du Sénat distingue apparentement et rattachement administratif : *« le groupe socialiste du Sénat comprend : (...) les sénatrices et les sénateurs qui, bien que n'étant pas membres du Parti Socialiste, déclarent : - s'apparenter au groupe. Les intéressés participent à tous les débats et à tous les votes au sein du groupe et sont tenus de respecter la même discipline que leurs collègues membres du Parti Socialiste.*

- se rattacher administrativement au groupe. Les intéressés participent à tous les débats du groupe mais conservent leur liberté de vote »[1725].

La soumission à la discipline de vote est le critère qui permet de distinguer les apparentés et les rattachés, seuls ces derniers conservant leur liberté de vote. En contrepartie, s'ils bénéficient des facilités offertes par le groupe[1726], ils ne participent pas à déterminer sa consigne de vote.

Ces dispositions concernent actuellement, à l'Assemblée Nationale, les radicaux de gauche[1727] et, au Sénat, les Verts[1728]. Les documents internes du groupe SRC rappellent aux députés l'engagement politique conclu par le PS et le PRG : *« le groupe SRC comprend en son sein une entité ''radicaux de gauche et divers gauche'' qui dispose de sa propre autonomie sur la base d'un accord politique conclu en début de législature entre le PS et le PRG. Les députés SRC membres de ce groupe ''radicaux de gauche et divers gauche'' disposent notamment : de la liberté de vote et de dépôt d'amendements ; d'un temps de parole pour chaque discussion générale sur des projets et propositions de loi ; de trois questions d'actualité par mois ; d'une question orale sans débat pour chaque séance »*[1729].

S. PINEL, membre de la composante *radicaux de gauche et divers gauche* affirme : *« la discipline du groupe socialiste ne s'impose pas aux apparentés et aux radicaux de gauche ; c'est la condition sine qua non de mon apparentement, parce que je ne suis pas toujours*

[1724] Article 22 des statuts du groupe SRC.

[1725] Article 7 des statuts du groupe socialiste du Sénat. Voir *supra*.

[1726] Ainsi, le groupe SRC met à la disposition des députés radicaux deux assistants parlementaires et G. CHARASSE, coordinateur de l'entité PRG, dispose d'un statut équivalent à celui d'un vice-président, ce qui lui permet d'assister, s'il le souhaite, aux réunions du bureau.

[1727] Dix députés sont concernés : Ch. BERTHELOT, G. CHARASSE, P. GIACOBBI, A. GIRARDIN, J. GIRAUD, A. LIKUVALU, J. MARC, D. ORLIAC, S. PINEL et Ch. ROBIN-RODRIGO.

[1728] Soit les cinq sénateurs rattachés administrativement au groupe socialiste : M. Ch. BLANDIN, A. BOUMEDIENE-THIERY, J. DESESSARD, J. MULLER et D. VOYNET.

[1729] Documents internes du groupe SRC.

d'accord avec le groupe socialiste ».[1730] Elle poursuit : *« le PRG a une ligne précise. Sur certains textes, on peut dire qu'on a suivi la ligne du parti parce qu'on a voté conformément à cette idéologie. Toutefois, la discipline de vote n'est pas rigide ; de manière générale, elle reflète le fait que l'on partage les mêmes convictions »*[1731]. Cette intervention permet de distinguer la discipline de vote du groupe socialiste, qui ne s'applique pas aux élus PRG, de la discipline de vote propre à la composante constituée par les radicaux de gauche. Les élus cherchant à manifester, dans leurs votes, leur cohésion. Ainsi, au cours des onze premières sessions de la treizième législature[1732], les dix députés radicaux ont adopté des positions différentes à quatre reprises seulement[1733], sur un total de quatre-vingt-huit scrutins publics, portant sur l'ensemble d'un texte, recensés. S. PINEL refuse d'attribuer cette unité à la discipline de vote : *« il y a une recherche d'unité, mais ce n'est pas automatique (...). La direction ou même des élus peuvent regretter l'absence d'unité, mais on a pour principe le respect de l'opinion de chacun et la tolérance. Le PRG revendique la liberté de vote par rapport au Parti Socialiste et on commence par s'appliquer ce principe à soi-même »*[1734].

Malgré leur rejet de toute discipline de vote, qu'il s'agisse de celle du groupe qui les accueille ou de la discipline propre à leur composante, les députés membres du PRG font preuve d'une remarquable unité[1735], d'une part parce que, de manière habituelle, ils manifestent une solidarité ; d'autre part, parce que leurs votes reflètent la communion idéologique qui les unit au Parti Socialiste et leur a permis d'être accueillis par le groupe SRC. Ainsi, les scrutins publics démontrent qu'habituellement, les élus socialistes et radicaux de gauche adoptent une position identique ; au cours de la treizième législature, seuls neuf votes divergents ont pu être comptabilisés, sur un total de quatre-vingt-huit scrutins publics portant sur l'ensemble d'un texte. Cette relative autonomie demeure problématique, notamment lorsque les dix voix du PRG permettent l'adoption d'un texte du Gouvernement, comme ce fut le cas en juillet 2008 lors de la révision constitutionnelle initiée par N. SARKOZY. L'intervention de l'un des vice-présidents du groupe SRC, au cours de la réunion du 25 mars 2009, lors de l'examen de la

[1730] Entretien avec l'auteur.

[1731] S. PINEL. Entretien avec l'auteur.

[1732] Jusqu'au 13 juillet 2010.

[1733] Le 30 juin 2010, lors du vote de la proposition de *loi relative à l'exécution des décisions de justice et aux conditions d'exercice de certaines professions réglementées* ; le 13 janvier 2009, lors de l'adoption du texte relatif à *l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés* ; le 21 octobre 2008, lors du vote du *Grenelle l'environnement* ; et le 8 octobre 2008, lors de l'adoption du texte généralisant le *revenu de solidarité active*.

[1734] S. PINEL. Entretien avec l'auteur.

[1735] Les sénateurs Verts, rattachés administrativement au groupe socialiste adoptent un comportement similaire : leur votes traduisent habituellement leur proximité idéologique avec les sénateurs socialistes. De même, il est possible de constater une certaine solidarité des élus appartenant à un même parti, tous adoptant habituellement un vote identique.

modification du règlement de l'Assemblée Nationale consécutive à cette révision, démontre le trouble d'élus disciplinés, qui n'acceptent pas la liberté de vote de leurs condisciples : *« si on est ici, c'est parce qu'au mois de juillet … Je regrette parce que ceux dont je parle ne sont pas là enfin, ils sont souvent jamais là … si on avait suivi la ligne du parti, on n'en serait pas là, il faut en appeler à la responsabilité … J'aurais voulu que J. LANG soit là aujourd'hui et nous explique la stratégie … Une fois pour toutes, il faut rappeler à l'ordre ces gens-là … Il est un peu tard vous me direz … Je dis J. LANG, mais j'interpelle ouvertement nos camarades radicaux qui ont eu la même position »*.

La liberté reconnue aux élus apparentés administrativement, bien qu'elle les conduise habituellement à adopter la même position que les élus socialistes[1736], importune certains membres du groupe SRC, qui voient peser sur eux un impératif d'unité et qui désirent que celui-ci s'applique de manière identique à tous les membres du groupe, quel que soit leur statut.

Malgré le rejet officiel de la discipline de vote, les parlementaires rattachés administrativement manifestent une certaine unité avec le groupe qui est leur hôte, ou au sein de leurs composantes. Unité qu'ils présentent comme le résultat d'un débat interne, qui n'est pas sans rappeler la théorie de l'autodiscipline, avancée par les membres à part entière des groupes politiques. Certains non-inscrits adoptent une attitude proche de celle constatée ici, recherchant la cohésion et l'unité en dépit de leur qualité de non-inscrits.

b) Le cas des non-inscrits

La notion de non-inscrit est plus facile à appréhender que celle de rattaché ou d'apparenté. Le non-inscrit est un parlementaire qui n'appartient à aucun groupe et demeure une individualité au sein d'un Parlement fonctionnant par l'intermédiaire de groupes. Les motifs qui conduisent un parlementaire à figurer parmi les non-inscrits sont divers, la raison la plus souvent évoquée est la faiblesse des effectifs d'une formation partisane : en deçà de quinze élus, un parti ne peut constituer un groupe autonome. Ses membres peuvent simplement, s'ils le souhaitent et le peuvent[1737], s'apparenter ou se rattacher afin de profiter

[1736] C'est d'ailleurs une des raisons pour lesquelles les groupes acceptent les apparentements, ceux-ci lui permettant de bénéficier d'une force plus importante en commission et lors des discussions. Ainsi, l'alinéa 7 de l'article 19 du RAN prévoit que les apparentés *« comptent pour le calcul des sièges accordés aux groupes dans les commissions »*.

[1737] S'ils partagent des valeurs politiques proches de celles qui sont véhiculées, au sein des assemblées, par un groupe autonome.

de l'infrastructure d'un groupe. Ils peuvent, s'ils le préfèrent, demeurer non-inscrits, les règlements des assemblées prenant garde de protéger le parlementaire en prévoyant que l'adhésion à un groupe est une faculté[1738], qu'elle est exercée librement et que le parlementaire peut à tout moment révoquer son engagement auprès du groupe. Le refus d'appartenir à une organisation politique ou parlementaire peut également expliquer la qualité de non-inscrit.

Ces motivations ne sont pas sans incidence sur la propension des députés non-inscrits à rechercher l'unité.

- *Les non-inscrits volontaires*

La propension à accepter la discipline de vote et l'existence de consignes plus ou moins impératives est fonction de la motivation qui a conduit les parlementaires à figurer sur la liste des non-inscrits. Certains ont volontairement choisi de ne pas appartenir à un groupe, ni d'y être apparentés ou rattachés. Leur qualité de non-inscrit manifeste leur refus de se soumettre aux règles habituelles de fonctionnement du groupe et plus particulièrement à la discipline de vote. Deux parlementaires, un député et un sénateur, constituent aujourd'hui l'archétype du non-inscrit qui a choisi de préserver son indépendance en n'adhérant à aucun groupe. Il s'agit, en premier lieu, de D. GARRIGUE, député gaulliste figurant parmi les non-inscrits depuis décembre 2008, qui justifie son choix de quitter l'UMP, par le rejet des méthodes de travail du groupe, notamment, la recherche permanente de l'unanimité, consécutive à la généralisation de la discipline de vote à l'ensemble des scrutins, alors qu'elle se limitait, avant 2007, à *« des enjeux majeurs »*[1739]. Second parlementaire qui a choisi de n'appartenir à aucun groupe afin de préserver son indépendance[1740] : le sénateur A. TURK qui, au début des années 1990, a rejeté le *« caporalisme »*[1741] du RPR. Différend qui a rendu impossible son adhésion au groupe RPR du Sénat, notamment parce qu'il est apparu comme un candidat dissident, mais également parce que cet épisode a révélé les réticences du

[1738] L'article 19 alinéa premier du RAN précise que les parlementaires *« peuvent »* constituer un groupe, l'article 5 du RS est plus expressif puisqu'il affirme que *« nul ne peut (...) être contraint de faire partie d'un groupe »*.

[1739] D. GARRIGUE estime que les *lois de finances*, l'engagement de la responsabilité politique du Gouvernement et les textes d'une portée politique particulière relèvent de cette catégorie. Entretien avec l'auteur.

[1740] Ph. ADNOT et S. DEMARESCAUX, élus sans étiquettes politiques figurent également parmi les *non-inscrits volontaires*.

[1741] Entretien avec l'auteur.

sénateur à se soumettre au principe de socialisation du travail parlementaire propre aux groupes traditionnels, y compris ceux du Sénat.

Dans les deux cas, les parlementaires ont été conduits à refuser les contraintes induites par l'appartenance à un groupe parlementaire et notamment, plus ou moins explicitement, la discipline de vote. Cela ne les empêche pas de voter souvent comme la majorité du groupe auquel ils ont appartenu ou dont ils sont idéologiquement proches[1742], d'être sondés par les responsables comme les autres membres de ce groupe et d'être sollicités afin que leurs votes confortent la position établie par le groupe. Ces démarches, notamment parce que les responsables ne disposent pas, contre les non-inscrits, des mêmes moyens de pression[1743], demeurent cordiales.

La propension de ces non-inscrits à rejeter la discipline de vote n'est pas temporaire ou consécutive à un revers électoral, elle est une donnée de leur mandat ; contrairement à d'autres non-inscrits qui acceptent l'indépendance fournie par ce statut, mais ne manifestent pas une hostilité générale à la discipline de vote.

- *Les non-inscrits résignés*

A côté de ces *non-inscrits volontaires* figurent des *non-inscrits résignés* dont les formations, faute d'atteindre le seuil fixé par les règlements des assemblées[1744], ne peuvent constituer un groupe autonome et dont les affinités politiques divergent des groupes voisins qui ne peuvent accepter leur apparentement, ni même leur rattachement. Leur appartenance aux non-inscrits n'est donc pas la manifestation d'une volonté, mais celle d'un état de fait, qu'ils espèrent temporaire.

La configuration actuelle de l'Assemblée Nationale fournit différents exemples de *non-inscrits résignés*, tel N. DUPONT-AIGNAN, ancien membre de l'UMP, ayant décidé de créer son propre parti, *« Debout la République »*, afin de contester, à droite, les mesures soutenues par le parti majoritaire ; position qui rend impossible tout apparentement au groupe UMP. De

[1742] Ainsi, D. GARRIGUE estime : *« il y a aussi le cas des députés qui sont ''non-inscrits'' en vertu d'un choix délibéré. Ce choix procède de la volonté de garder son indépendance d'esprit, de vote et de détermination dans les actes de la vie parlementaire : contrôle du Gouvernement, vote des lois, dépôt et vote des amendements. Cette indépendance n'est pas pour autant un non-engagement, le député non-inscrit se situant souvent de manière assez claire, soit dans la majorité, soit dans l'opposition »*, D. GARRIGUE, *Le député aujourd'hui*, Connaissance de l'Assemblée, n° 6, Paris, 1992, p. 32.

[1743] Si A. TÜRK rejette le terme, D. GARRIGUE l'utilise à plusieurs reprises afin de qualifier le fonctionnement habituel du groupe UMP de l'Assemblée Nationale. Entretiens avec l'auteur.

[1744] Aujourd'hui fixé à quinze dans les deux chambres.

même, la faible représentation de ce mouvement[1745] l'empêche de constituer un groupe autonome. Siègent également aux bancs des non-inscrits trois élus du MODEM[1746] qui se trouvent dans une situation identique : leur volonté de rompre avec l'UMP leur interdit de s'apparenter à ce groupe ou à celui du Nouveau Centre, issu, comme le MODEM, de la dislocation de l'UDF, et qui a décidé, contrairement à lui, de soutenir la politique menée par le parti majoritaire. L'isolement politique des trois élus centristes les empêche d'être associés à un autre groupe politique et leur faiblesse numérique ne leur permet pas de prétendre à la constitution d'un groupe autonome[1747]. L'appartenance aux non-inscrits semble être, pour ces élus, une période de transition, en attendant la constitution d'un groupe autonome, elle ne peut être assimilée à une volonté d'indépendance ou au rejet de la discipline de vote. Leur liberté de vote n'est que temporaire, elle est donc très différente de celle dont jouissent les *non-inscrits volontaires*. Différence de nature et non de degré, la première étant passagère, acceptée faute de mieux, la seconde manifestant un engagement du parlementaire. Certes, les *non-inscrits résignés* ne font pas l'objet de pressions, leur parti étant trop faible pour imposer des consignes impératives, mais les non inscrits appartenant à un même parti tentent d'afficher une position identique. La cohésion qu'ils manifestent lors de leurs votes atteste cette recherche d'unité qui garantit la cohérence de leur action, à l'intérieur, mais surtout à l'extérieur des assemblées[1748].

Il est donc loisible d'estimer que, lorsqu'ils en auront l'opportunité, ces non-inscrits rejoindront un groupe et accepteront de se soumettre aux consignes plus ou moins impératives de celui-ci. Attitude qui explique que N. DUPONT-AIGNAN se montre *« enthousiaste »*[1749] lorsqu'est évoquée, en septembre 2010, la création d'un groupe réunissant des députés de droite opposés à la politique du Président la République, dont les deux membres de son parti et ceux du MODEM. L'Assemblée Nationale a déjà été le théâtre d'une telle association, lorsqu'en 1993, M. ROYER convainc vingt-trois des vingt-quatre députés non-inscrits, de constituer un groupe afin de bénéficier des facilités que le règlement de l'Assemblée réserve à

[1745] Le parti Debout la République ne dispose que de deux députés, N. DUPONT-AIGNAN et F. X. VILLAIN.

[1746] F. BAYROU, J. LASSALLE et A. ALY.

[1747] Les deux élus du MPF : V. BESSE et D. SOUCHET, peuvent également être cités dans cette classification.

[1748] Ces *non-inscrits résignés* adoptent un comportement similaire à celui des composantes des groupes techniques : à l'intérieur du groupe, aucune discipline de vote n'existe, en revanche, chaque composante cherche à manifester sa cohésion, notamment au moment des votes, en organisant des concertations préalables et en adoptant, lorsque leur effectif le leur permet, un mode de fonctionnement identique à celui des groupes reconnaissant, même à demi-mot, l'existence de la discipline de vote.

C'est le cas des composantes Verts et Communiste du groupe de la Gauche Démocratique et Républicaine de l'Assemblée, chacune organisant avant la réunion hebdomadaire du groupe, une réunion de coordination afin d'établir une position commune et univoque.

[1749] *Le Point*, 13 septembre 2010

ces structures. Toutefois, l'expérience République et Liberté, ne fut pas concluante, notamment parce que les personnalités figurant au sein de ce groupe appartenaient à des horizons politiques différents[1750] et qu'il leur était, sur certains sujets, impossible d'adopter une position commune. La déclaration politique du groupe[1751], fondée sur la liberté d'action et de vote de ses membres n'a pas permis aux membres de manifester la cohésion nécessaire à un groupe parlementaire moderne et les *non-inscrits regroupés* n'ont pas pu profiter des facilités pour lesquelles ils s'étaient unis. Ainsi, lors de l'adoption, le 19 juillet 1993, de la révision constitutionnelle relative à la Haute Cour de Justice et au Conseil Supérieur de la Magistrature, le groupe fut incapable de désigner un orateur unique et dut renoncer aux dix minutes que le règlement du Congrès lui attribuait.

Afin de constituer un groupe capable de mener une action efficace, les non-inscrits de la treizième législature devront veiller à assurer leur union, à défaut, le groupe s'apparentera, comme le défunt groupe République et Liberté, à une addition de personnalités[1752]. Afin d'éviter cet écueil, les députés villepinistes, composante principale du groupe putatif, dont la création était envisagée à l'été 2010, élaborent sa plate-forme politique de manière à ce que, comme le constate M. A. MONTCHAMP, *« tous les républicains sociaux membres du groupe parlementaire s'y retrouvent »*[1753]. Constitué autour d'une communauté d'idées, le groupe se devra, notamment lors des votes, de manifester sa cohésion, tout désaccord visible l'empêchant d'apparaître comme une alternative crédible. La discipline de vote, moyen le plus efficace d'obtenir l'unité, semble être la clé du succès de cette entreprise[1754].

Quelles que soient leurs motivations, les non-inscrits sont caractérisés par leur liberté de vote, l'unité ne s'imposant pas à eux de manière aussi impérative qu'à tous les autres parlementaires. Toutefois, il convient de distinguer les non-inscrits qui refusent d'adhérer à un groupe afin de préserver leur indépendance, qui seront, durant la totalité de leur mandat, rétifs à toute discipline de vote, des non-inscrits qui souhaitent constituer prochainement un groupe

---

[1750] Dont B. TAPIE, J. P. SOISSON, M. ROYER et J. L. BORLOO.

[1751] *« La liberté de conscience, la liberté de la pensée et de son expression sont l'apanage de la République. Elles sont inséparables de la dignité du citoyen est leur défense et le premier devoir du parlementaire. Pour le respect de ces libertés fondamentales, dans le cadre de l'Assemblée Nationale, se sont groupés des députés agissant sous leur responsabilité personnelle et qui n'acceptent pas d'autres directives que celle de leur conscience. En conséquence, et pour l'exercice de leur mandat, les soussignés déclarent s'associer à la constitution du groupe République et Liberté »*. Déclaration politique du groupe R&L citée par L. FONDRAZ, *Les groupes parlementaires au Sénat sous la Cinquième République*, *op. cit.*, p. 75.

[1752] Comme le constate L. FONDRAZ, idem, p. 72-78.

[1753] M. A. MONTCHAMP, députée UMP, porte-parole, jusqu'à son entrée dans le Gouvernement FILLON III en novembre 2010, de République Solidaire, mouvement fondé par D. DE VILLEPIN. *Le Point*, 13 septembre 2010.

[1754] Les députés villepinistes ont intégré cette nécessité puisque le 15 septembre 2010, ils ont choisi de s'abstenir lors du vote de la *loi portant réforme des retraites*, qu'ils ont qualifiée d'*« injuste »*. *Le Point*, 17 septembre 2010.

parlementaire, dont la liberté de vote n'est qu'épisodique, celle-ci devant de nouveau céder devant l'impératif d'unité.

Comme l'Assemblée Nationale, le Sénat permet aux parlementaires de n'appartenir à aucun groupe. Ces sénateurs sont, toutefois, automatiquement incorporés à la *Réunion Administrative des Sénateurs N'appartenant à Aucun Groupe*, qui n'est pas un groupe parlementaire, et n'a pas pour objectif de mettre en commun les compétences des élus afin d'aboutir à une directive de vote, mais un outil de coordination, afin d'établir un planning et les éventuelles délégations de vote[1755]. Si la philosophie est différente : être non-inscrit à l'Assemblée Nationale signifie être seul, alors qu'au Sénat, on est *seul ensemble*, les manifestations sont les mêmes et notamment le fait que chacun dispose de sa liberté de vote. Actuellement, la chambre haute compte sept non-inscrits, trois sont des parlementaires sans étiquette qui cherchent à préserver leur indépendance, deux appartiennent au MPF[1756] de Ph. DE VILLIERS et deux sont d'anciens membres de l'UMP[1757]. La RASNAG comporte des parlementaires qui, par indépendance, refusent la discipline de vote et d'autres qui, dans l'attente de constituer un groupe, jouissent de leur liberté de vote ; comme à l'Assemblée Nationale, se côtoient des *non inscrits volontaires* et des *non inscrits résignés*[1758].

Ces développements confirment que les non-inscrits et les parlementaires rattachés ne sont pas soumis à la discipline de vote, ils attestent également que même en l'absence d'une telle discipline, ils présentent habituellement une unité de vote. Celle-ci n'est pas l'expression d'une contrainte, mais la manifestation des affinités politiques qui unissent les parlementaires d'un même groupe ou d'un même parti.

La thèse de l'autodiscipline, que ces développements tendent à valider, est invoquée avec une intensité particulière par les élus centristes qui, bien qu'appartenant à un groupe parlementaire, affirment conserver leur liberté de vote.

[1755] De même, le délégué de la RASNAG assiste, grâce à une interprétation favorable de l'article 29 du RS, à la conférence des présidents, et est invité à désigner les orateurs membres de la réunion qui interviendront au cours de la séance suivante, sous réserve de la priorité réservée aux groupes parlementaires *stricto sensu*. L. FONDRAZ, *Les groupes parlementaires au Sénat sous la Cinquième République*, *op. cit.*, p. 74.

[1756] Ph. DARNICHE et B. RETAILLEAU.

[1757] G. FLOSSE et J. L. MASSON.

[1758] Le 25 juin 1992, M. ROYER a introduit une proposition de modification règlement de l'Assemblée Nationale permettant la création d'une réunion administrative des députés non-inscrits, sur le modèle de la RASNAG sénatoriale, afin de contourner certaines des dispositions du règlement jugées peu respectueuses des droits des non-inscrits, notamment le fait que, lors des débats portant sur une communication du Gouvernement, le premier non affilié qui se fait inscrire, est l'orateur unique de cette entité, quand bien même son intervention ne reflète pas l'opinion majoritaire des non-inscrits. Cette modification ne fut pas adoptée et en 1993, M. ROYER constituera avec les non-inscrits le groupe parlementaire R&L. L. FONDRAZ, *Les groupes parlementaires au Sénat sous la Cinquième République*, *op. cit.*, p. 72-78.

2) La liberté de vote, valeur fondatrice du groupe parlementaire

Plaçant la liberté, dans toutes ses acceptions, au centre de leur action politique, les élus centristes rejettent, par principe, toute discipline de vote ; il est donc habituel d'associer liberté de vote et groupes centristes (a). Toutefois, ils ne sont pas les seuls à revendiquer la liberté de vote, d'une part, la totalité des élus interrogés s'estiment libres de leurs votes et affirment exercer cette liberté de manière responsable en s'auto-disciplinant. D'autre part, certains groupes professent la liberté de vote et le rejet de toute contrainte portant sur les votes, ils appartiennent à la catégorie des groupes *atypiques* (b).

a) Les groupes centristes

L'attachement des élus centristes à la liberté, hérité de la philosophie démocrate-chrétienne, qui place l'homme au cœur de la société et exige de l'Etat qu'il soit au service des libertés, est qualifié par V. GISCARD D'ESTAING de *« libéralisme politique »*[1759]. Dans cette acception, être libéral *« implique avant tout la recherche du dialogue nécessaire pour expliquer et pour apprendre »*[1760]. Appliqué au travail parlementaire, ce libéralisme est source de concertation et exclut toute consigne de vote imposée autoritairement aux élus. Toutefois, il est permis de s'interroger sur la pratique centriste : l'unité est-elle une fin en soi, auquel cas, elle est la conséquence d'une discipline de vote. Est-elle au contraire le résultat d'un débat mené au sein du groupe, sans pression aucune, dans ce cas, elle est la conséquence de la liberté de vote d'élus responsables.

- *La liberté de vote, traduction complexe de la philosophie centriste*

Quelle que soit leur dénomination, les structures centristes affirment leur attachement à la dignité et à la liberté de l'homme, valeurs qu'elles placent au centre de leur philosophie et qui guident l'ensemble de leurs actions économiques, sociales et européennes. L'élu doit également bénéficier de cette liberté dans son activité parlementaire, notamment lors de ses

[1759] V. GISCARD D'ESTAING cité par M. Ch. KESSLER, *V.* GISCARD D'ESTAING et les Républicains Indépendants : réalités et perspectives, *RFSP*, 1966, n° 5, p. 944.
[1760] V. GISCARD D'ESTAING, discours de Grenoble du 24 mars 1966. *Ibid*.

votes. Ainsi, la plupart des déclarations politiques des groupes centristes mentionnent-elles la liberté de vote des élus. La consécration peut être franche. Ainsi, en 1973, les députés RI affirment : « *le groupe demeure traditionnellement respectueux de la liberté individuelle de vote* »[1761]. Le renvoi à la tradition, outre qu'il démontre l'ancienneté de l'attachement, relativise la liberté de vote ainsi garantie, les leaders pouvant décider d'y déroger. A la même période, le groupe UC affirme, également sans ambages, la liberté de vote de ses membres : *« les députés soussignés, libres de voter conformément à l'article 27 de la Constitution, constituent un groupe parlementaire ''Union centriste'' »*[1762]. La liberté de vote des élus n'est plus fondée sur l'histoire ou la tradition, mais sur une norme constitutionnelle, qui permet moins de dérogations. Les déclarations suivantes ne précisent plus le fondement de la liberté de vote. Ainsi, en 1978, le groupe UDF rappelle simplement *« la liberté de vote de chacun de ses membres »*[1763]. Celle-ci s'exerce, toutefois, *« dans le cadre de la majorité présidentielle »*. La liberté de vote ainsi garantie n'est pas absolue, elle s'inscrit dans un cadre prédéterminé : celui de la majorité présidentielle. Les élus centristes s'engagent ainsi à adhérer, par principe, à l'action du Gouvernement, notamment, à voter ses projets de loi de finances, et à le soutenir lorsque sa responsabilité politique est mise en jeu. Cette prédétermination est présentée comme la conséquence de la communauté idéologique qui lie les membres du groupe, elle demeure, toutefois, une contrainte qui pèse sur le comportement des élus.

La liberté de vote apparaît ainsi comme une valeur contingente qui, progressivement, va disparaître des déclarations politiques et statuts. Ainsi, les statuts du groupe UDF de 1996 ne comportent aucune référence à la liberté de vote, ni, à l'opposé, à une quelconque discipline de vote. Seul l'article 17 peut concerner d'éventuelles consignes, sans que celles-ci soient expressément mentionnées : *« les décisions du bureau, comme celles des groupes sont prises à la majorité simple et à main levée »*[1764]. En 1997 et 1998, les déclarations politiques des groupes UDF et DL sont tout aussi silencieuses. De même, en 2007, le groupe NC affirme la *« liberté de parole »* des députés qui entendent être une *« force de proposition au sein de la majorité »*, sans pour autant réaffirmer leur liberté de vote. Seule exception à cette évolution qui relègue la liberté de vote aux rangs des principes traditionnels, et par là même non écrits, la déclaration du groupe UDF de 2002 qui précise, à dessein, le parti, qui a refusé d'adhérer à

[1761] Déclaration politique fournie par D. LANSOY, *Les groupes de la majorité et l'action de leurs présidents de 1974 à 1981*, *op. cit.*, p. 113-114.
[1762] *Idem*, p. 115.
[1763] *Idem*, p. 135.
[1764] Article 17 du règlement intérieur du groupe UDF, fourni par A. MASSART, *L'UDF : naissance et organisation d'un regroupement de partis*, thèse, sciences politiques, Lille 2, 1997, p. 541.

l'UMP, se devant de conserver son identité, que « *la liberté de vote est laissée à chaque député* ». La liberté de vote ainsi garantie plus ou moins explicitement par les déclarations politiques des groupes parlementaires centristes, est également la conséquence de la faiblesse partisane. La structure pyramidale des organisations centristes[1765] est la première explication de cette faiblesse, les différents partis s'associant sans pour autant disparaitre. Le désir de contrebalancer le parti gaulliste explique la réunion des forces centristes sous l'impulsion de J. LECANUET en 1966[1766], puis de V. GISCARD D'ESTAING en 1978. La volonté de chaque composante de conserver son autonomie justifie, elle, la forme confédérale et le rejet d'une autorité de la confédération sur ses membres. Ainsi, l'UDF prend la forme d'un *« cartel électoral. Structure faiblement hiérarchisée, qui préserve l'autonomie de chacune de ses composantes »*[1767]. Dans ces conditions, les structures partisanes ne parviennent pas à se consolider, comme en attestent les restructurations qui rythment la vie du mouvement centriste depuis les années 1990, ni à imposer une consigne de vote à leurs élus : *« la structure du parti (...) ne rompt guère avec la tradition de la droite indépendante française dans laquelle la méfiance à l'égard des organisations partisanes et le conservatisme vont de pair »*[1768].

Outre cette faiblesse intrinsèque au niveau national, les organisations centristes, sont caractérisées par une faible implantation locale qui profite aux élus, leur offrant un capital politique indépendant de toute appartenance partisane. Aujourd'hui encore, il est habituel de considérer que les formations centristes sont des partis de notables. Il convient, toutefois, de définir ce concept, les élus centristes n'étant pas les héritiers d'une situation transmise par un élu précédent, mais les bénéficiaires de leur propre implantation locale : *« professionnels de l'engagement associatif, militants de toujours, souvent fortement impliqués dans les cercles de mobilisation catholique, les cadres de l'UDF s'appuient ainsi sur des réseaux de soutien très actifs, mais extérieurs au parti lui-même et du coup fortement personnalisés »*[1769]. Le parti et le groupe parlementaire sont des éléments de liaison entre ces différentes personnalités, un moyen d'assurer l'efficacité nationale de leurs engagements. Les formations

---

[1765] *« Je trouve cette pyramide de mouvements politiques un peu compliquée : un petit parti s'allie à un autre petit parti pour rester indépendant d'un plus grand parti qui n'est pas assez grand pour équilibrer l'UDR … Ouf ! »*. M. COTTA, *Cahiers secrets de la Cinquième République, t. 1, 1965-1977, op. cit.*, p. 555.

[1766] R. CAYROL et J. L. PARODI, estiment ainsi : *« personne, à vrai dire, n'osait parier sur la possibilité à long terme d'une expérience commune (...). Et déjà existe des organismes de repli, pour ceux qui ne tiennent pas à partager l'échec éventuel de la nouvelle formation »*. R. CAYROL et J. L. PARODI, Le centrisme deux ans après, *RFSP*, 1968, n° 1, p. 97.

[1767] E. AGRIKOLIANSKY, *Les partis politiques en France*, 2e éd., Paris, Armand Colin, 2008, p. 113.

[1768] *Idem*, p. 116.

[1769] *Ibid.*

centristes apparaissent, alors, comme des groupes hétérogènes, dont les membres partagent des valeurs fortes mais imprécises, telles que la liberté, l'ordre et le progrès[1770], et acceptent de vivre ensemble, à condition que les avantages soient supérieurs aux inconvénients[1771].

La faiblesse partisane, autant que l'attachement à la tradition conservatrice et libérale, empêchent tout développement d'une discipline de vote rigide, consistant en des consignes de vote immanentes, imposées par le parti ou le pouvoir exécutif. La liberté de vote des élus centristes, apparaît également, au-delà de sa dimension romantique, comme un moyen de séduire de nouveaux parlementaires, une valeur d'appel ; une valeur refuge : *« en ouvrant devant eux la perspective d'une discipline majoritaire moins rigide, moins insupportable, qui laisserait plus de liberté d'action et de possibilités d'action et de possibilités de manœuvre, M. GISCARD D'ESTAING leur offre un avenir plus attirant que M. POMPIDOU. Ils pourraient bien ne pas y être insensibles »*[1772]. Les documents internes du groupe RPR constatent, en 1978, que l'attachement du groupe centriste à la liberté de vote a pour objectif de séduire des parlementaires privilégiant leur autonomie et rejetant les servitudes imposées par certains groupes parlementaires : *« sur le fond, il est frappant de constater que le premier souci de la déclaration est de rassurer les députés UDF en leur garantissant la liberté totale de vote. Cette indication fait penser à une coalition temporaire de notables, rassemblée sur un objectif précis, plus qu'à une formation unie pour réaliser des idéaux »*[1773]. Les circonstances politiques expliquent cette affirmation franche de la liberté de vote des élus : en 1978, le Président de la République, V. GISCARD D'ESTAING, est confronté à des élections législatives qui peuvent amener une majorité hostile à l'Assemblée Nationale ; en parallèle, il doit conforter son assise parlementaire contre le parti gaulliste. L'affirmation de la liberté de vote au premier rang des valeurs communes a donc pour objectif, outre de conforter l'indépendance des élus sortants, placés dans une situation inconfortable de *godillots du Président*, d'attirer de nouveaux élus, indécis ou lassés des stratégies et contraintes disciplinaires imposées par les groupes traditionnels.

La liberté de vote des élus centristes correspond aux traditions humanistes et démocrates-chrétiennes qui ont inspiré la doctrine centriste ; elle est la cause et la conséquence de la faiblesse partisane, les élus centristes apparaissant comme des notables

---

[1770] Trois mots qui, selon R. CAYROL et J. L. PARODI, résument l'idéologie centriste. R. CAYROL et J. L. PARODI, Le centrisme deux ans après, *op. cit.*, p. 103.

[1771] *« Hommes politiques que leurs antécédents et leurs itinéraires diversifient, parlementaires que seul un article du règlement oblige à vivre ensemble ». Ibid.*

[1772] M. DUVERGER, *La bataille de l'investiture, Le Monde*, 3-4 septembre 1967, cité par M. Ch. KESSLER, V. GISCARD D'ESTAING et les Républicains Indépendants, juillet 1966-novembre 1967, *RFSP*, 1968, n° 1, p. 87.

[1773] Déclaration politique du groupe parlementaire UDF commentée par le RPR, *Pouvoirs*, n° 9, 1979, p. 49-52.

locaux devant leur élection à leur implantation et à leur expérience locale plus qu'à une étiquette partisane. En atteste la permanence de certains élus centristes au Parlement, alors que leur mouvement est en constante restructuration depuis les années 1990 et plus encore depuis 2002[1774]. Toutefois, la liberté de vote ne doit pas être étudiée sous ce seul prisme, elle est également une valeur qui permet d'attirer de nouveaux élus, mise en avant lorsque la survie du mouvement est menacée ou que se profile l'échec de la politique défendue. La liberté de vote est ainsi l'objet d'une instrumentalisation politique, sans que cela signifie automatiquement qu'elle ne soit qu'une apparence. Il est, toutefois, permis de s'interroger sur la réalité de la liberté ainsi mise en exergue ; les parlementaires recherchent-ils l'unité ou sont-ils soumis à celle-ci ?

- *Une unité de vote diversement justifiable*

L'attachement des élus centristes à la liberté de vote devrait logiquement se traduire par de fortes divisions au moment des votes, chacun étant libre de soutenir ou non le texte, de participer, ou non, au scrutin. Pourtant, les statistiques établies à partir des scrutins publics démontrent une importante unité. C'est, évidemment, le cas au cours des cinquième et sixième législatures, lorsque la présidence de la République est détenue par un centriste. A cette époque, la propension à suivre tous le même vote et à adopter le texte proposé par le Gouvernement ou les parlementaires de la majorité, descend rarement au-dessous de 90 % et toujours les RI se montrent plus unis que les députés gaullistes[1775]. Nombre d'auteurs expliquent cette unité par la discipline de vote obligatoire du groupe majoritaire[1776]. Toutefois, l'unité les élus centristes était déjà remarquable auparavant, M. SIMMONY constatant qu'en moyenne, 80 % des membres du groupe Républicain Indépendant votaient, dès avant 1974, dans la même direction. Les statistiques établies au cours des trois dernières

[1774] C'est le cas de J. L. PREEL, élu depuis 1988 sous l'étiquette UDF et réélu en 2007 avec l'investiture du Nouveau Centre. C'est également le cas de F. GOULARD, ancien député UDF, qui a rejoint DL en 1998, a été réélu en 2002, avec l'investiture de ce parti, est ensuite devenu membre de l'UMP au cours de la douzième législature et a été réélu en 2007 avec l'investiture de ce parti.

Ces élus implantés localement ont donc conservé leur mandat en dépit des mutations idéologiques opérées par leurs partis.

[1775] M. SIMMONY, *Les groupes parlementaires de la majorité à l'Assemblée Nationale 1968-1978. La mise en place de ces groupes et leurs activités parlementaires, op. cit.*, tableau n° 35.

[1776] M. SIMMONY constate que *« le fait d'être le groupe parlementaire du parti du président crée des obligations de discipline qu'une formation politique modérée comme celle des Républicains Indépendants ne connaissait guère jusqu'ici »*. *Idem*, p. 172.

De même, J. Cl. MASCLET constate que durant ce septennat *« le groupe a découvert à son tour les poisons de la discipline de vote, qu'il pratique depuis aussi assidûment que ses partenaires et adversaires »* J. Cl. MASCLET, *Un député pour quoi faire ?*, Paris, PUF, Droit d'aujourd'hui, 1982, p. 87.

législatures semblent relativiser cette assertion : en moyenne, le groupe[1777] est désuni dans un peu plus d'un scrutin public sur deux[1778]. Il est alors difficile de croire que l'unité est un impératif qui s'impose autoritairement aux élus, ceux-ci refusant, dans plus d'un scrutin public sur deux, de respecter la consigne établie par le groupe. Il convient, toutefois, de relativiser cette affirmation en constatant la faiblesse de la dissidence moyenne : au cours de ces trois législatures, seuls 4,66 députés se désolidarisent du groupe lorsqu'il y a division[1779], ce qui correspond à 10 % de l'effectif moyen du groupe[1780]. Statistiques qui permettent de considérer qu'en moyenne, 90 % des élus centristes suivent, au cours de ces trois législatures, la consigne de vote[1781].

Interrogés sur leur unité remarquable, élus et responsables, refusent d'y voir la manifestation d'une discipline de vote. Si malgré leur attachement à la liberté de vote, ils manifestent une cohésion au moment des votes, c'est qu'ils font un usage responsable de leur liberté. Ainsi, J. L. PREEL, *whip* Nouveau Centre de la commission des Affaires Sociales affirme-t-il que le groupe fonctionne selon le principe de la *« LIBERTE DE VOTE »*[1782]. De même, F. VERCAMER refuse de considérer que l'unité des votes centristes est la conséquence d'une succession de pressions provenant du groupe, du parti, ou du Gouvernement, lorsque les centristes appartiennent à la majorité. Selon lui, la seule pression qui s'exerce utilement sur les élus centristes provient des élus eux-mêmes[1783].

Aussi, si dès 1975, les groupes centristes se structurent et sont parmi les premiers à désigner des *whips* de commission, chargés de suivre l'étude des textes et de fournir une consigne de vote, nul n'est jamais obligé de suivre celle-ci. F. CECCONI, secrétaire général du groupe Nouveau Centre[1784], affirme qu'il n'existe pas, contrairement à la pratique constatée au sein des groupes *traditionnels*, de tours de présence, les élus étant libres d'assister ou non aux séances, tous étant toutefois conscients de la nécessaire présence d'un élu. Cette volonté de

---

[1777] Groupe UDF, puis NC à compter de la treizième législature.

[1778] Soit une moyenne de 49,84 % d'unanimité pour les trois législatures.

[1779] Moyenne qui descend à 2,37 députés dissidents si l'on prend en compte l'ensemble des scrutins publics.

[1780] Proportion calculée à partir de l'effectif moyen des groupes UDF et NC au cours des onzième, douzième et des trois premières années de la treizième législature.

[1781] L'unité des élus centristes durant la douzième législature a été quantitativement plus importante qu'au cours des deux autres périodes étudiées. Interrogés sur cette évolution, les responsables estiment que la présence de F. BAYROU explique cette plus grande propension à suivre tous la même direction, les élus ayant mis leur liberté de vote au service de la stratégie politique développée par leur leader.

[1782] Réponse au questionnaire adressé aux parlementaires.

[1783] Ainsi, F. VERCAMER estime qu'il *« était hors de question que le groupe fasse capoter »* la révision constitutionnelle de 2008. L'enjeu des votes dépassant le seul scrutin et les élus étant conscients qu'il pourrait leur être reproché d'avoir utilisé égoïstement leur liberté de vote et d'avoir, alors qu'ils ne sont habituellement qu'une force d'appoint, fait échouer le Gouvernement sur un texte essentiel.

[1784] Jusqu'à son remplacement, en juin 2011, par S. CHABANON.

défendre la position collective conduit les parlementaires à confier au groupe des délégations de vote, toutefois, contrairement à la pratique habituelle des autres groupes dans lesquels il est admis que le silence de l'absent signifie qu'il désire suivre la consigne déterminée par le groupe, il appartient ici aux collaborateurs de rechercher la volonté du délégant. Le groupe détient ainsi une emprise moins importante sur les élus et leurs votes[1785]. L'unité y est, toutefois, perçue comme un objectif, le groupe étant un groupe politique et non un groupe technique au sein duquel l'unité semble inenvisageable. Les membres du groupe NC partagent donc la même *« aspiration à dégager une majorité et à aboutir à un vote unitaire »*[1786], parce que *« l'unité donne du poids à la démarche politique »*[1787]. Afin d'aboutir à cette unité, manifestation de la cohésion idéologique du groupe, les élus centristes, comme les autres groupes, mènent une phase préalable de concertation qui leur permet de formuler des consignes acceptables par la majorité du groupe. Concertation qui les conduit à rejeter toute discipline de vote, qui comporte *« l'obligation de suivre une ligne politique »*[1788] et *« impose l'unité aux parlementaires »*[1789], les consignes proposées par les responsables étant toujours discutées par le groupe.

La liberté de vote dont les élus centristes estiment bénéficier s'exerce toutefois dans un cadre prédéterminé, les groupes centristes s'inscrivant habituellement dans une tactique de soutien ou d'opposition au Gouvernement en place. La liberté de vote n'est donc pas une valeur absolue qui permettrait aux élus de se prononcer en fonction du seul texte, l'acceptation de la logique majoritaire obligeant le groupe à se définir, par principe, comme un soutien ou un adversaire du Gouvernement en place. *Ab initio*, le vote des élus centristes est donc orienté. Ainsi, J. L. PREEL estime que l'appartenance de son groupe à la majorité détermine le sens de certains votes, le groupe ayant *« pris l'engagement de ne pas voter de motion de censure et de voter le budget et la loi de financement de la sécurité sociale »*[1790]. La liberté de vote dont il estime bénéficier ne s'applique donc pas aux textes essentiels, qui conditionnent l'existence du Gouvernement ou la réalisation de sa politique. Ainsi cantonnée à l'accessoire, la liberté de vote n'est qu'une valeur relative qui doit céder devant les exigences factuelles ou politiques.

[1785] Même si les développements précédents ont rappelé que la pratique n'avait pas toujours été aussi respectueuse de la volonté des élus. Voir *supra*.
[1786] F. CECCONI, entretien avec l'auteur.
[1787] *Idem*.
[1788] *Idem*.
[1789] *Idem*.
[1790] Réponse au questionnaire adressé aux parlementaires.

La liberté de vote évoquée par les élus centristes se meut en discipline. Ainsi, Y. DETRAIGNE, sénateur membre du groupe UC, estime qu'il n'a pas joui d'une totale liberté lors du vote du texte portant *réforme du mode d'élection des sénateurs*, en juillet 2003[1791]. De même, alors que le Gouvernement n'était pas, en 2008, assuré de l'adoption de son projet de loi constitutionnelle, les pressions se sont multipliées auprès des élus centristes, capables de faire échouer la réforme. J. J. JEGOU, sénateur centriste, affirme alors : *« plusieurs de mes collègues ont clairement été menacés au cas où ils voteraient contre le texte »*[1792]. L'existence de pressions condamne la thèse de l'autodiscipline, l'unité de vote manifestée par les centristes semblant davantage être le résultat de la discipline de vote.

L'existence de sanctions prononcées contre les dissidents renforce cette conclusion. Ainsi, en 1991, l'Union Des Centres a sanctionné des membres de son groupe qui avaient refusé de se plier à l'unité, J. J. JEGOU et G. VIGNOBLE furent ainsi exclus du groupe pendant près d'un an[1793]. L'unité, obtenue par la contrainte, ne peut être considérée comme la manifestation de la liberté des élus. Certes, de telles démonstrations publiques de l'existence de la discipline de vote sont rares, mais ne peuvent nous conduire à conclure au caractère exceptionnel de celle-ci, notamment parce que périodiquement, le groupe renonce à sa liberté. Ainsi, en 1990, le groupe UDF, afin d'assurer la cohésion de l'ensemble de l'opposition, a décidé de restreindre la liberté de vote de ses membres aux seuls textes moraux ou éthiques[1794]. Le champ de la liberté de vote s'en trouve limité et c'est elle qui devient exceptionnelle.

L'unité n'apparaît donc plus comme un objectif, elle devient un impératif et tous les moyens doivent être mis en œuvre pour l'obtenir[1795]. Les élus centristes s'appuient pourtant, sur l'absence contemporaine de sanctions pour rejeter toute discipline de vote. Il semble que cette absence de sanction démontre la faiblesse politique et numérique du groupe, incapable de sanctionner des élus, même turbulents, dont il est dépendant, notamment parce qu'il a besoin d'individualités pour défendre la position collective. L'absence de sanction provenant du groupe ne peut à elle seule condamner la discipline de vote. D'autant que les sanctions peuvent provenir, s'agissant d'un groupe qui a choisi d'appartenir à la majorité, du

---

[1791] *Idem.*

[1792] *Idem.*

[1793] Voir *supra*.

[1794] J. P. FELDMAN, *Le vote personnel, op. cit.*, p. 154.

[1795] Y compris en adoptant des mesures peu respectueuses de la liberté de vote pourtant consacrée par les déclarations politiques des groupes centristes. Ainsi, en avril 1990, lors du vote du texte réformant le Conseil Constitutionnel, les responsables du groupe UDF n'ont pas hésité à violer expressément les intentions de vote que des députés avaient pris soin de fixer sur leur pupitre et les ont fait voter dans un sens contraire à leur volonté, afin d'assurer le respect de la consigne de vote posée par le groupe. Ayant accepté les facilités offertes par le groupe, et notamment la dispense d'une présence assidue en séance, les élus sont priés d'en accepter les servitudes.

Gouvernement et/ou du groupe majoritaire. En l'occurrence, si la majorité ne dispose pas d'armes susceptibles de contraindre les parlementaires centristes à l'unité, notamment parce qu'étant implantés localement, ces élus craignent peu la concurrence d'un candidat UMP[1796], elle peut refuser d'accéder à certaines de leurs demandes. Ainsi, à la fin du premier semestre 2009, alors que les huit commissions permanentes de l'Assemblée Nationale se constituaient, le groupe NC a sollicité l'attribution d'une présidence. Le président de la République, saisi de cette requête, l'a transmise au président du groupe majoritaire, qui l'a présenté aux membres du groupe lors de la réunion du 16 juin 2009. J. F. COPE manifeste alors son hostilité à la demande centriste, estimant que le groupe n'a pas suffisamment démontré son soutien à la politique gouvernementale. Il évoque, notamment, le vote du texte *HADOPI* et l'attitude de vive satisfaction manifestée par certains membres du groupe à l'annonce de sa censure par le Conseil Constitutionnel. Quelle que soit sa fidélité, le groupe NC sait que le groupe majoritaire refusera de rétribuer son soutien, l'unité des centristes n'est donc pas motivée par sa possible récompense. Toutefois, cette forme de rétorsion devient une sanction et peut conduire certains parlementaires centristes à suivre contre leur gré, la consigne de soutien au texte gouvernemental.

La pratique suivie par les élus centristes est donc comparable à celle rencontrée au sein des autres groupes parlementaires. On peut simplement constater une différence de degré, les scrutins connaissant une division étant plus nombreux, même si la dissidence y demeure faible. Différence de degré et non pas de nature, l'ensemble des parlementaires acceptant de sacrifier une liberté, qu'ils perçoivent comme stérile, à une discipline librement acceptée. Malgré leur attachement à la liberté de vote, les parlementaires centristes se sont soumis aux règles du régime majoritaire et ont depuis longtemps abandonné la neutralité qui était pour eux le synonyme de la liberté de vote ; celle-ci est en revanche demeurée le principe directeur du groupe radical du Sénat qui constitue, avec les élus communistes, l'archétype des groupes *atypiques*.

b) La liberté de vote et les groupes *atypiques*

Il convient de ranger dans la catégorie des groupes *atypiques*, deux groupes qui érigent la liberté de vote en valeur fondamentale : les groupes communistes et le RDSE. La liberté de

[1796] Ainsi, F. VERCAMER, estime que le parti présidentiel a peu de prise sur lui parce que tous les concurrents potentiels ont échoué lors des précédentes élections, législatives ou non. Entretien avec l'auteur.

vote semble paradoxale pour le premier, qui conserve la réputation d'un groupe discipliné, et consubstantielle pour le second, groupe composite, qui réunit des élus de gauche et de droite[1797].

- *La liberté de vote des élus communistes*

De manière inattendue, les groupes communistes affirment la liberté de vote de leurs membres, assertion qui semble paradoxale puisque ce groupe se montre habituellement très uni, voire discipliné. Cette affirmation récente, en 1993 à l'Assemblée Nationale et en 1995 au Sénat, modifie la perception des élus communistes, jusqu'alors considérés comme des émissaires du parti à l'intérieur des chambres. Depuis le début des années 1990, la tutelle du parti s'est estompée et la communion idéologique, confortée par la faiblesse numérique du groupe, qui « *crée une solidarité de fonctionnement* »[1798], permet à chacun d'accepter la position commune, sans pression ni menace. La présence de consignes atteste, toutefois, l'existence d'une collectivisation du travail parlementaire et de la conduite progressive des élus vers l'unité. Celle-ci n'est plus le résultat d'un rapport de force, mais la conséquence du travail mené, en amont, par les collaborateurs du groupe avec les parlementaires, plus ou moins conscients d'être ainsi guidés vers l'unité. Le fonctionnement du groupe communiste, sur un modèle identique à celui de l'ensemble des groupes parlementaires, autant que l'importante unité de vote qu'ils manifestent, qu'ils appartiennent à la majorité ou à l'opposition, ne permettent pas d'adhérer pleinement la thèse de l'unité des votes sans discipline, ni de la rejeter totalement. En revanche, la nature composite, presque apolitique, du groupe RDSE interdit l'existence de consignes de vote et empêche toute collectivisation du travail.

- *Le RDSE*

Le Rassemblement Démocratique et Social Européen, héritier des traditions du radicalisme de la Troisième République, est le second groupe parlementaire qui préserve l'individualisme de ses membres contre les logiques partisanes et majoritaires. A l'image des

[1797] Caractère composite qui l'emporte sur la philosophie centriste qui l'anime.
[1798] M. HAINIGUE, ancien secrétaire général du groupe CRC du Sénat. Entretien avec l'auteur.

radicaux, aujourd'hui divisés entre le parti radical de gauche et parti radical valoisien, qui partage les valeurs de la droite traditionnelle, le RDSE, qui n'est pas l'émanation d'un parti politique, accueille des parlementaires favorables ou hostiles à la majorité sénatoriale. Cette mixité est la cause, autant que la conséquence de la préservation de l'autonomie des élus : *« la liberté laissée aux parlementaires s'impose dans un groupe comme celui du RDSE, puisqu'il se compose d'éléments favorables à la majorité sénatoriale et d'autres plus réticents vis-à-vis de celle-ci. Au sein de ce groupe, la liberté absolue de vote de chaque parlementaire est très largement respectée »*[1799]. L'existence d'une discipline de vote pouvant causer l'explosion du groupe, la liberté des parlementaires est une valeur fondamentale, le groupe ne disposant ni de l'autorité, ni des structures nécessaires à une discipline de vote. Cette garantie contre les intrusions du groupe parlementaire, ou d'un parti politique, a attiré des élus soucieux de maintenir leur indépendance ; il est habituel de citer les cas de F. MITTERRAND et de J. P. CHEVENEMENT qui, élus au Sénat, ne pouvaient accepter d'être placés sous l'autorité des responsables du groupe socialiste. Mixité et indépendance conduisent à définir le RDSE comme un club, club sélectif qui n'accueille que des parlementaires ayant manifesté une certaine *« indépendance d'esprit »*[1800]. Toutefois, L. FONDRAZ constate certains automatismes qui conduisent les sénateurs à adopter habituellement une attitude de soutien ou de rejet du texte gouvernemental : *« sauf indication contraire, M. ABADIE vote comme Mme LUC, présidente du groupe communiste, MM. BAYLET, BOYER COLIN*[1801] *et VIGOUROUX, ainsi que Mme DUSSEAU votent comme M. ESTIER, président du groupe socialiste et les autres membres du groupe suivent l'avis de la commission saisie au fond*[1802] *»*[1803].

Le rapport de force au sein du groupe RDSE est aujourd'hui différent puisque onze des dix-sept membres[1804] appartiennent au PRG, soit une majorité de quatorze membres qui ont une sensibilité de gauche[1805]. Seuls trois[1806] sénateurs sont, en principe, favorables à la majorité sénatoriale[1807]. Cette composition a une incidence sur les votes émis par le RDSE ;

[1799] L. FONDRAZ, *Les groupes parlementaires au Sénat sous la Cinquième République*, *op. cit.*, p. 155.

[1800] P. R. AMBROGI, ancien secrétaire général du RDSE. Entretien avec l'auteur.

[1801] Il semble que l'auteur ait ici entendu citer A. BOYER et Y. COLLIN, deux sénateurs appartenant au RDSE.

[1802] Ce qui est l'attitude habituelle du groupe majoritaire, comme l'a confirmé P. GELARD.

[1803] L. FONDRAZ, *Les groupes parlementaires au Sénat sous la Cinquième République*, Paris, éd. Economica, 2000, p. 155.

[1804] N. ALFONSI, G. BARBIER, J. M. BAYLET, J. P. CHEVENEMENT , Y. COLLIN, D. DETCHEVERRY, A. M. ESCOFFIER, F. FORTASSIN, F. LABORDE, D. MARSIN, J. MEZARD, J. MILHAU, A. DE MONTESQUIOU, J. P. PLANCADE, R. TROPEANO, R. VALL, F. VENDASI.

[1805] Un socialiste dissident, un membre du MDC et un membre de la *Gauche Moderne* de J. M. BOCKEL.

[1806] Un ancien UDF, un ancien UMP et un membre du Parti Radical Valoisien.

[1807] Avant le renouvellement du 21 septembre 2008, le groupe comprenait sept sénateurs membres du PRG, quatre membres du Parti Radical Valoisien, deux membres de la Gauche Moderne, un membre du MPF, un socialiste dissident et un divers droite.

globalement, ceux-ci sont caractérisés par la liberté, les divisions étant fréquentes, sans qu'elles entraînent de sanctions du groupe ou du parti. Toutefois, il existe une forte impression d'unité, les élus de gauche et particulièrement ceux du PRG votant habituellement de manière identique. La caractéristique principale du groupe n'est donc plus la division qui ressortait de l'étude des scrutins publics du groupe au cours des années précédant le renouvellement de 2008, mais celle de l'unité. Certes, cette unité n'est pas infaillible, certains sénateurs PRG refusant, en certaines occasions de suivre leurs collègues radicaux de gauche. Ainsi, le 13 juillet 2010, lors du vote du *projet de loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche*, A. M. ESCOFFIER, membre du PRG, n'a pas, contrairement aux autres membres du parti, voté contre le texte, mais a choisi de s'abstenir. De même, le 16 juillet 2009, la composante PRG du groupe RDSE s'est divisée lors du vote de la *loi de programmation militaire*, un sénateur a choisi de soutenir le texte[1808], quatre ont choisi de voter contre[1809] et six se sont abstenus[1810]. L'unité qui existe au sein du RDSE est aujourd'hui plus remarquable parce qu'elle concerne une part importante de ses effectifs, onze sénateurs sur dix-sept ; elle a pourtant toujours été présente, les élus d'une même mouvance adoptant une position identique, du fait d'une concertation préalable ou de la communauté idéologique les unissant. Ainsi, au cours de la session parlementaire 2004-2005, il était habituel de voir le groupe se diviser dans des proportions quasi identiques entre soutien et opposition au texte[1811]. Etudié sous l'angle de l'unité, le RDSE s'apparente aux groupes techniques rencontrés à l'Assemblée Nationale, dont chaque composante tente de manifester, au moment des votes, sa cohésion.

Malgré leur situation majoritaire, les sénateurs PRG ne tentent pas d'exercer un *leadership* sur le groupe, et laissent les autres parlementaires libres de leur vote, qu'ils appartiennent ou non au PRG. Ce respect des convictions des membres permet de considérer que le groupe RDSE est apolitique ; apolitisme qui peut se traduire, face à des sujets relatifs au principe de liberté, valeur commune de tous ces élus, par l'unanimité. Ainsi, le 3 juin 2010, les dix-sept membres du groupe RDSE ont unanimement choisi de ne pas participer au scrutin relatif au Défenseur des droits, afin de manifester leur attachement commun à la défense des libertés et leur désaccord face aux modalités de mise en œuvre. De même, le 13 octobre 2009, les dix-sept

---

Avant le renouvellement du 26 septembre 2004, le groupe RDSE comprenait, presque à parts égales, des sénateurs favorables au Gouvernement et d'autres relevant de l'opposition, soit six membres de l'UMP, six PRG, deux membres de l'UDF et trois divers gauche.

[1808] J. P. PLANCADE.

[1809] N. ALFONSI, Y. COLLIN, A. M. ESCOFFIER, J. MEZARD.

[1810] J. M. BAYLET, F. FORTASSIN, F. LABORDE, J. MILHAU, R. VALL, F. VENDASI.

[1811] Ce fut, notamment, le cas le 10 novembre 2004, lors du vote du *projet de règlement définitif du budget*, lorsque huit sénateurs votèrent le texte et sept s'y opposèrent.

membres du RDSE ont soutenu la *loi organique relative à l'application l'article 61-1 de la Constitution*, ouvrant la possibilité aux citoyens de contester la constitutionnalité d'une loi déjà promulguée. Unanimité qui démontre que : *« sur des sujets sensibles (...), le RDSE cherchera à dégager une position commune afin de bénéficier de l'efficacité politique d'une unité de vote »*[1812]. Ainsi, si l'unité n'est pas le but recherché par le groupe et sa structure administrative, elle demeure un objectif partagé, parfois, par l'ensemble des membres du groupe, plus souvent par ses composantes, sans pour autant apparaître comme la finalité de leur action.

Le rejet de la discipline de vote apparaît donc comme un comportement marginal, la liberté de vote n'étant l'apanage que de quelques parlementaires, qui s'appuient sur leur indépendance ou sur leur statut privilégié pour s'extraire, parfois, des consignes de vote. Même les sénateurs, dont l'individualisme est pourtant habituellement mis en exergue pour expliquer l'absence de la discipline de vote dans cette chambre, se soumettent aujourd'hui, parfois même de manière plus exemplaire que les députés, à l'impératif d'unité des votes. Impératif également partagé par les élus centristes, pourtant réputés rétifs à toute restriction de leur liberté.

Si la discipline de vote est un phénomène constant, sa régularité ne saurait être parfaite. Toutefois, quelles que soient les justifications invoquées par les parlementaires afin de justifier leurs écarts, ceux-ci ne sauraient remettre en cause l'évolution actuelle qui érige la discipline de vote en principe et relègue la liberté de vote au rang d'exception. Constat général, que le parlementaire appartienne à l'opposition ou à la majorité, à l'Assemblée Nationale ou au Sénat, à un parti de cadre ou un parti de masse, à une majorité de coalition ou à une majorité détenue par un seul parti.

Certes, certains parlementaires s'estiment libres de rejeter les consignes. Ce comportement demeure le fait d'une minorité, les dissidents étant marginalisés par le groupe, qui rechigne à leur offrir les moyens de mettre en valeur leur mandat.

Au-delà de cette étude microcosmique de la dissidence, il est possible de conclure à l'existence d'un phénomène cyclothymique, l'intensité de la discipline de vote étant sujette à variations. L'évolution constatée sur l'ensemble du régime se superpose ainsi à des cycles de

[1812] L. FONDRAZ, *Les groupes parlementaires au Sénat sous la Cinquième République*, *op. cit.*, p. 155.

législature, qui voient se succéder une période où la discipline de vote est facilement obtenue par le pouvoir exécutif, oint il y a peu par le suffrage universel. Puis des périodes où celle-ci est obtenue plus difficilement, le Gouvernement devant davantage expliquer ses motivations. Toutefois, si les députés rejettent leur réputation de *godillot*, ils ne sont toujours pas devenus les *hyper-députés* évoqués par l'ancien président du groupe majoritaire, J. F. COPE. Aucune de ces deux images ne peut utilement définir le parlementaire de la Cinquième République, qui estime accepter la discipline de vote non par soumission, mais par responsabilisation. Il ne cherche donc ni à s'opposer au pouvoir exécutif, dont il a admis qu'il guidait son action, ni à lui être totalement inféodé. Position indéterminée appelée à évoluer encore au cours de la Cinquième République.

Conclusion du titre second :

Quels qu'ils soient, les parlementaires de la Cinquième République ont progressivement échangé leur liberté de vote contre la discipline de vote, réduction à laquelle ils ont, dans la plupart des cas, librement consenti. Les membres des partis de masse, habitués à se soumettre à l'impératif d'unité, appliquaient déjà la discipline de vote, ils ont été rejoints par les députés gaullistes, puis les centristes et les sénateurs. Ces deux dernières catégories d'élus affirment cependant un attachement continu au principe de liberté de vote, qui n'a plus aujourd'hui qu'une valeur incantatoire, tous les parlementaires s'étant soumis à l'impératif de cohésion, y compris les membres des groupes mixtes ou techniques, dont chaque composante utilise l'unité afin d'apparaître comme une alternative politique crédible.

La liberté de vote est devenue une exception, s'appliquant lorsque les parlementaires ne peuvent souffrir la discipline de vote, soit que l'intérêt électoral s'y oppose, soit que leur conscience ne peut accepter de se soumettre à une consigne qu'ils ne partagent pas. Ces manifestations trop évanescentes de la liberté de vote ne peuvent suffire à remettre en cause la généralisation de la discipline de vote.

Sa nature fluctuante ne peut, pas plus que sa permanence, être discutée, son intensité variant en fonction de l'assise parlementaire du Gouvernement : discipline de vote lâche lorsque le Gouvernement bénéficie du soutien d'une large majorité, plus rigide lorsque cette majorité est relative. En revanche, il semble que la discipline de vote s'impose de manière identique aux membres de la majorité et à ceux de l'opposition, qui se soumettent à une discipline de vote dictée par leur volonté de soutenir ou au contraire de critiquer le Gouvernement. Discipline majoritaire confortée par l'existence d'armes juridiques ou politiques, qui conduisent les élus de la majorité à voter les textes du Gouvernement et ceux de l'opposition à les rejeter.

Conclusion de la première partie :

L'ensemble du travail effectué par le groupe parlementaire, dans sa nature administrative et politique, est orienté vers l'unité, que le groupe appartienne à la majorité ou à l'opposition, soit majoritaire ou minoritaire. Celle-ci ne peut être uniquement perçue comme le résultat de la communauté idéologique qui unit les membres d'un groupe. De même, de manière générale, l'unité n'est pas obtenue uniquement par la contrainte. Les idéaux-types de discipline et de liberté de vote ne peuvent s'appliquer à la pratique parlementaire contemporaine. Demeure la théorie de l'autodiscipline, invoquée par l'ensemble des parlementaires, quel que soit leur groupe. Celle-ci semble davantage correspondre à la réalité de la pratique contemporaine, bien que nombre d'élus n'aient pas conscience que la consigne de vote à laquelle ils pensent avoir adhéré librement, n'est que le résultat d'une acclimatation progressive à la vision développée par les responsables.

La thèse de l'autodiscipline est acceptable, à condition d'y inclure la nature parfois brutale de la pratique parlementaire. Les violences faites aux élus peuvent êtres implicites, puisque leur liberté est progressivement encadrée afin qu'ils suivent la position qui leur est présentée comme étant la plus conforme à leur philosophie politique. Les violences peuvent également être explicites, l'histoire parlementaire regorgeant d'exemples de pressions, menaces et promesses aptes à modifier le vote des élus, lorsque ceux-ci demeurent récalcitrants, ce que le travail préalable parvient habituellement à éviter. Le terme de discipline doit donc être conservé.

Ainsi définie, la discipline de vote s'applique à l'ensemble des élus, quels que soient l'assemblée, le groupe ou le texte ; les quelques exceptions constatées ne pouvant relativiser une discipline qui s'est progressivement généralisée, jusqu'à devenir un élément du régime.

Seconde Partie :

Les relations tumultueuses de la discipline de vote et du régime parlementaire, illustration d'une dépendance refoulée

La discipline de vote, parce qu'elle perfectionne la collaboration des pouvoirs, semble pouvoir n'exister et se développer que dans le cadre du régime parlementaire, qui ne semble trouver son équilibre que grâce à la discipline de vote.

Pourtant, si la discipline de vote et le régime parlementaire apparaissent comme inséparables, l'un ne pouvant survivre à la disparition de l'autre, ce lien est majoritairement rejeté par la doctrine. Celle-ci refuse de considérer que le régime parlementaire génère la discipline de vote, qui seule permet, quelles que soient les motivations des élus, de garantir au Gouvernement l'adoption de ses projets de loi grâce au soutien constant de la majorité.

Les acteurs constitutionnels adoptent une même position, les élus, désireux d'affirmer leur liberté, refusent de reconnaître que la soumission aux consignes de vote est un comportement habituel. Le Gouvernement rejette également l'image que lui renvoie la discipline de vote, celle d'une instance qui préside à la destinée d'assemblées qu'il a dépouillées de leur libre arbitre.

Ces dénégations constituent des aveux, celui de l'impossibilité de gouverner au vingt-et-unième siècle sans discipline de vote, et de travailler de manière individuelle dans un Parlement qui doit examiner de plus en plus de textes, de plus en plus techniques (Titre Premier).

Pourtant, les complexes du Parlement discipliné ne doivent pas nous conduire à conclure à l'abaissement de son rôle ; au contraire, l'activité parlementaire, canalisée, est plus prolifique et offre aux élus de la majorité la possibilité de participer à l'écriture législative. Participation qui, quoique souvent invisible, éloigne la critique d'un Parlement qui, par sa soumission à la discipline de vote, serait devenu une chambre d'enregistrement (Titre Second).

Titre Premier :

La discipline de vote, pratique paradoxale, incompatible avec le régime parlementaire et condition sine qua non de son fonctionnement normal

La discipline de vote révèle les nombreux paradoxes qui ont fondé le régime parlementaire français : le Président de la République, bien qu'il souhaite endosser les atours de l'arbitre placé au-dessus des partis, est l'auteur principal des consignes de vote qui seront suivies par les parlementaires élus sur son nom ; le Premier Ministre continue de réclamer le titre de chef de majorité parlementaire, capable de dicter les consignes de vote, alors que ce rôle est exercé par un autre et que le Premier Ministre n'est, *in fine*, qu'un intermédiaire entre l'auteur réel des consignes, le Président de la République, et leurs destinataires ; les partis politiques tentent toujours de démontrer que leur réflexion n'influe en rien la décision des autorités instituées, dont les parlementaires, alors qu'ils participent également à forger les consignes de vote qui seront diffusées au cours des réunions des groupes parlementaires et suivies en séance.

La discipline de vote est elle-même l'un des paradoxes du régime parlementaire français : elle s'est développée dans le cadre de la Cinquième République alors que les principes qui ont fondé ce régime la condamnent. Ainsi, l'hostilité à l'égard des partis, propre à la Cinquième République, empêche de considérer que les parlementaires continuent, une fois élus, à entretenir des liens avec les organisations partisanes. De manière générale, la prohibition des corps intermédiaires défend aux députés de se réunir avant la délibération afin de s'entendre sur la position à adopter. La discipline de vote est alors inconcevable, elle est assimilée à une pratique qui corrompt le mandat représentatif (chapitre I).

Pourtant, cette inconciliabilité n'est que relative, notamment parce que les principes hérités de la Révolution ont engendré un régime parlementaire souple, dans lequel les élus demeurent des parlementaires isolés et non les membres d'une majorité ou d'une opposition, qui s'attachent durablement à un idéal et acceptent, afin de le concrétiser, de limiter leur liberté. Ce régime parlementaire est la résultante d'une lecture imparfaite des principes britanniques, que la discipline de vote nous invite à reconsidérer, son existence révélant la transformation d'un régime déséquilibré en un régime structuré qui ne peut fonctionner sans groupe parlementaire et sans discipline de vote (chapitre II).

Chapitre I :

Une pratique théoriquement contraire à la perception classique du mandat parlementaire

La plupart des principes qui caractérisent, aujourd'hui un Etat démocratique, ont été consacrés par la Révolution française de 1789. Cherchant à asseoir le pouvoir du peuple, auteur présumé du coup de force perpétré contre l'Ancien Régime, les révolutionnaires ont opté pour les théories des Lumières, prônant la souveraineté de la Nation et la séparation des pouvoirs. Ainsi, la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen, reconnaissant les droits civils et politiques de l'Homme-Citoyen, lui garantit le droit de participer à la gestion des affaires publiques, son article 6 disposant : *« la loi est l'expression de la volonté générale. Tous les citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs représentants, à sa formation »*. Les rédacteurs ont également choisi de protéger le citoyen contre l'Etat en tirant les conséquences des mises en garde de MONTESQUIEU, professant que : *« c'est une expérience éternelle que tout homme qui a du pouvoir est porté à en abuser. Il va jusqu'à ce qu'il trouve des limites (...). Pour qu'on ne puisse abuser du pouvoir, il faut que, par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir »*[1813]. Ils ont alors imposé aux futurs constituants la séparation des pouvoirs : *« toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution »*[1814]. Enfin, afin d'assurer la pérennité de l'entreprise révolutionnaire, les rédacteurs de la Déclaration de 1789 ont pris soin, avant les constituants, de consacrer le transfert de souveraineté, celle-ci n'est plus l'attribut du monarque, mais celui de la Nation : *« le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la Nation. Nul corps, nul individu ne peut exercer d'autorité qui n'en émane expressément »*[1815].

Les choix opérés en 1789 aboutissent à une conception particulière de la représentation qui, dans son principe, semble incompatible avec la discipline de vote, la

[1813] MONTESQUIEU, *De l'esprit des lois*, 1748, livre XI, chapitre VI.
[1814] Article 16 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen.
[1815] Article 3 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen.

liberté de l'élu face aux consignes, quel qu'en soit l'auteur, figurant la liberté nouvelle de l'Homme moderne (Section 1).

Toutefois, plus de deux cents ans après leur consécration, les principes révolutionnaires apparaissent surannés et trouvent difficilement à s'appliquer à un Parlement qui n'est plus mu par les préceptes du régime parlementaire classique. Si la liberté des parlementaires est toujours, au vingt-et-unième siècle, protégée par les textes, elle souffre des pressions de plus en plus nombreuses qui s'exercent sur les représentants de la Nation. La discipline de vote devient alors, de manière paradoxale, un moyen de préserver l'indépendance des élus. Elle devient l'un des procédés permettant de concrétiser l'intérêt général, fut-il développé par un parti, contre les intérêts sectoriels des groupes de pression (Section 2).

Section 1 :

L'apparente incompatibilité avec la nature représentative du mandat parlementaire

La théorie de la souveraineté nationale, à l'opposé de la conception rousseauiste de la souveraineté, prohibe le mandat impératif et offre aux représentants de la Nation un mandat représentatif. La théorie ainsi échafaudée postule que le représentant veut pour la Nation et se prononce en conscience, en poursuivant un seul objectif : la satisfaction de l'intérêt général. Elle exclut, dans son principe, l'existence de clubs, sociétés ou partis, s'intercalant entre le souverain et ses représentants et susceptibles de peser sur les votes de ceux-ci (§1). En ce sens, la discipline de vote est incompatible avec les principes révolutionnaires de la souveraineté nationale (§2).

§1 : Un arsenal dogmatique protégeant l'élu de toute pression

La souveraineté nationale, érigée par SIEYES et les constituants au rang de principe fondateur de la société nouvelle issue de la Révolution, et offrant à l'égalité une dimension

politique, ne saurait tolérer que des intérêts particuliers soient privilégiés par la loi. Ainsi, les constituants refusent que les représentants soient les délégués de leurs électeurs, ils tentent de les préserver de toute pression locale en consacrant la nature représentative de leur mandat (B). Ils s'efforcent également de les protéger de tout intérêt collectif, dont la défense organisée vicie le processus idéal de formation de l'intérêt général (A).

A) La perception révolutionnaire de l'intérêt général

Cherchant à créer un ordre nouveau, les révolutionnaires ont opéré un transfert de souveraineté, l'Etat demeure dirigé par un souverain, cependant, celui-ci n'est plus une individualité, mais un être collectif, la Nation qui, comme les rois d'Ancien Régime, dispose, de la faculté d'adopter des mesures générales et impératives. Il appartient aux révolutionnaires de résoudre l'équation complexe de la phase décisionnelle : alors qu'il était aisé au roi, institution mais également individu, d'adopter une loi, il s'avère plus délicat d'entendre la volonté de la Nation. Afin de permettre à la multitude de participer à l'édiction des normes qui s'appliqueront également à tous, les révolutionnaires ont élaboré la théorie de la représentation : chaque citoyen ne sera pas appelé à se prononcer sur chaque loi, il lui appartiendra simplement de désigner, périodiquement, des représentants qui agiront afin de satisfaire le bien commun. Celui-ci ne se perçoit pas comme l'addition des intérêts de l'ensemble des citoyens de l'Etat, mais comme l'intérêt général de la Nation, être décharné et conceptuel composé, comme dans un conte de Ch. DICKENS, des citoyens vivants, morts et à venir. La mission de l'assemblée ainsi désignée par les citoyens est donc de satisfaire l'intérêt général de cette communauté historique qu'est la Nation[1816]. Les électeurs ne sont pas les représentés, ils ne font que désigner ceux qui, collectivement, au sein des assemblées, exercent au nom de la Nation, la souveraineté. C'est en ce sens qu'ils sont des représentants, la Nation leur ayant délégué l'exercice d'une souveraineté dont elle conserve l'essence puisque, à la suite de l'article 3 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen, l'article 1 du titre III de la Constitution de 1791 affirme que : *« la souveraineté est une, indivisible, inaliénable et imprescriptible. Elle appartient à la Nation, aucune section du peuple ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice »*.

[1816] B. CHANTEBOUT relève le hiatus créé par cette construction juridique : *« le système représentatif se définit comme le système dans lequel la volonté d'un organe dit ''représentatif'' est tenue en vertu d'un postulat irréfragable pour la volonté de la Nation, sans se soucier de savoir si la volonté de cet organe coïncide avec celle du peuple réel »*. B. CHANTEBOUT, *Droit constitutionnel et sciences politiques, op. cit.*, p. 100.

Les électeurs ne peuvent espérer confier individuellement des consignes aux parlementaires qu'ils ont désignés puisque, d'une part, ce ne sont pas leurs intérêts qui sont représentés et, d'autre part, le mandat étant général, c'est l'assemblée dans sa totalité qui représente la Nation et non chacun de ses membres. En conséquence, le député *« ne peut recevoir de ses électeurs aucune consigne de vote et ne doit puiser son inspiration législative que dans sa conscience »*[1817]. La décision parlementaire se présente alors comme un *« échange d'opinions, dominé par la visée de convaincre l'adversaire d'une vérité et d'une justesse avec des arguments rationnels, ou de se laisser convaincre par la vérité et la justesse »*[1818].

La loi, expression de la volonté générale est donc rédigée, au nom du souverain, par une assemblée de députés mus par leur seule conviction et la volonté de satisfaire l'intérêt général, sans interaction possible d'un quelconque intérêt particulier, le bien commun apparaissant au cours de la délibération. La souveraineté nationale impliquant liberté de l'élu et mandat représentatif, est incompatible avec le mandat impératif que les révolutionnaires, après le roi[1819], vont proscrire.

B) La prohibition du mandat impératif

Comme le constate J. FOYER, le terme de mandat est équivoque puisqu'il renvoie à la construction civiliste dans laquelle le mandat est limité et révocable : *« pour désigner la fonction parlementaire, la tradition a légué le terme de mandat (...). La survivance terminologique n'est pas heureuse. Le terme de mandat était exact dans l'Ancienne France. Lorsque l'élu était député avec une mission déterminée qui, en substance, consistait à monnayer le consentement aux subsides demandés par le roi, moyennant la satisfaction donnée aux doléances formulées par les mandants. Quoique les mandants fussent une collection de personnes s'exprimant à la majorité et non une ou plusieurs personnes déterminées, l'élection présentait deux caractères du mandat de droit civil, l'un essentiel, le pouvoir de vouloir pour les mandants et en leur nom, l'autre naturel, la révocabilité. Le*

[1817] *Idem*, p.101.

[1818] C. SCHMITT, *Parlement et démocratie*, p. 101. Cité par A. BENECH, *Les rapports entre les groupes parlementaires et les partis* politiques, *op. cit.*, p. 4.

[1819] La déclaration royale du 23 juin 1789 libère les députés des mandats impératifs dont ils étaient porteurs : *« sa Majesté déclare que, dans les tenues suivantes d'états généraux, elle ne souffrira pas que les cahiers ou les mandats puissent jamais être considérés comme impératifs ; ils ne doivent être que de simples instructions confiées à la conscience et à la libre opinion des députés dont on aura fait le choix »*. Le roi offre ainsi aux députés la liberté qui leur permet de briser les chaines de l'Ancien Régime. Déclaration royale citée par E. PIERRE, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire, op. cit.*, p. 311.

mandat était impératif. Le mandataire devait accomplir ce que comporte sa mission et ne rien accomplir d'autre qui engagea le mandant »[1820]. Les révolutionnaires ont, malgré l'ambiguïté sémantique, conservé le terme de mandat, toutefois, la souveraineté nationale qu'ils ont consacrée, ne saurait tolérer de mandat impératif, ils ont donc confié aux élus un mandat général et représentatif, le député n'étant pas le représentant des citoyens qui l'ont élu, mais un élément de l'organe représentant la Nation. Ainsi, la Constitution du 3 septembre 1791 proclame : *« les représentants nommés dans les départements ne seront pas les représentants d'un département particulier, mais de la Nation entière, et il ne peut leur être donné aucun mandat »*[1821]. En conséquence, les électeurs ne peuvent leur adresser de consignes, ni révoquer leur mandat si les votes leur déplaisent. En effet, *« le représentant est libre de ses décisions. Les électeurs ne lui tracent pas de programme, ils s'en remettent à lui pour discerner les meilleures solutions. L'investiture donnée à l'élu est générale, il n'a d'autre engagement que d'agir en conscience et, si ses opinions viennent à changer, les électeurs ne peuvent le révoquer »*[1822]. La souveraineté nationale consacre la liberté des élus, comme le confirme CONDORCET devant la Convention : *« mandataire du peuple, je ferai ce que je croirai le plus conforme à ses intérêts. Il m'a envoyé pour exposer mes idées, non les siennes ; l'indépendance absolue de mes opinions est le premier de mes devoirs envers lui »*[1823]. E. BURKE remerciant, en 1774, ses électeurs, affirme également que la liberté est une des caractéristiques fondamentales du mandat représentatif : *« le Parlement n'est pas un congrès d'ambassadeurs représentants des intérêts divers et hostiles, c'est l'assemblée délibérante d'une Nation n'ayant qu'un seul et même intérêt en vue, celui du pays »*[1824]. La prohibition du mandat impératif consacre, *a contrario*, l'indépendance de l'élu qui *« ne doit puiser son inspiration législative que dans sa conscience »*[1825]. Afin de préserver cette autonomie, les constituants interdisent la création de partis, mais également la réunion des élus au sein des assemblées. Exclusion qui génère une prévention tenace contre la discipline de vote.

[1820] J. FOYER, *Le député dans la société française*, *op. cit.*, p. 40.

[1821] Article 7 de la section III, du chapitre I du titre III. Les Constitutions du 5 fructidor an III, du 4 novembre 1848, la loi organique du 30 novembre 1875 et la Constitution du 4 octobre 1958 consacrent également l'interdiction du mandat impératif.

[1822] Ph. ARDANT, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, 17e éd., Paris, LGDJ, 2005, p.167.

[1823] Condorcet cité par F. HAMON et M. TROPER, *Droit constitutionnel*, 29e éd., Paris, LGDJ, 2005, p. 184.

[1824] E. BURKE, *Lettre de remerciement aux électeurs*, cité par B. CHANTEBOUT, *Droit constitutionnel et sciences politiques*, *op. cit.*, p. 101.

[1825] *Ibid*.

§2 : L'inconciliabilité entre les principes révolutionnaires et la discipline de vote

Les principes révolutionnaires de la souveraineté nationale et du mandat représentatif vont entraîner la condamnation immédiate des corps intermédiaires (A). Interdiction qui, à court terme, a rendu impossible l'existence de la discipline de vote, privée d'un moteur et d'une structure hiérarchisée capable d'imposer ses consignes. Les dogmes révolutionnaires ont ensuite permis de condamner la discipline de vote, accusée de corrompre les parlementaires, conduits à défendre, non l'intérêt général, mais un intérêt particulier (B).

A) L'interdiction des corps intermédiaires, auteurs présumés de consignes de vote

« Dans la pureté du régime représentatif, on ne conçoit pas que des groupes politiques aient officiellement leur place dans les assemblées parlementaires. Chaque parlementaire est le représentant de la Nation tout entière, sa mission est de contribuer à l'expression de la volonté nationale par sa parole ou par son vote, qui, l'un et l'autre, ne relèvent que de sa conscience »[1826]. Les révolutionnaires vont tenter de préserver ce fonctionnement idéal, décrit par G. VEDEL, en empêchant que les intérêts particuliers, individuels ou collectifs, ne forment une barrière entre l'élu et l'intérêt général. Dans cet objectif, ils vont interdire la création de structures politiques capables de détourner la souveraineté au profit de quelques-uns et refuser aux parlementaires le droit de se réunir en fonction de leurs affinités politiques, ces réunions extra (1) ou intra-parlementaires (2) étant susceptibles de modifier leur perception de l'intérêt général.

1) Les décrets des 29 et 30 septembre 1791

Ces décrets des 29 et 30 septembre 1791, inspirés par LE CHAPELIER prohibent la constitution de partis ou clubs politiques : *« nulle société, club, association de citoyens ne peut avoir, sous aucune forme, une existence politique, ni exercer aucune action sur les actes*

[1826] G. VEDEL, *Manuel de droit constitutionnel*, p. 415, cité par J. WALINE, Les groupes parlementaires en France, *op. cit.*, p. 1171.

des pouvoirs constitués et des autorités légales ; sous aucun prétexte, ils ne peuvent paraître sous un nom collectif, soit pour former des pétitions ou des députations, pour assister à des cérémonies, soit pour tout autre objet »[1827].

Cette interdiction est en partie justifiée par la surenchère révolutionnaire causée par la scission de la *« Société des amis de la Constitution »*[1828], les *Feuillants* rejetant la radicalisation des *Jacobins*. Chacun exerçant une influence sur les parlementaires fréquentant leurs réunions. Ascendant brisant le processus idéal d'émergence de l'intérêt général. Cette hostilité théorique est renforcée par le fait que les jacobins se sont donnés pour mission de *« discuter d'avance les questions qui doivent être décidées à l'Assemblée Nationale »*[1829]. Bien qu'ils aient pris soin de préciser que : *« les discussions qui auront lieu ne gêneront aucunement la liberté d'opinion de ses membres dans l'Assemblée Nationale »*[1830] et aient ainsi manifesté leur volonté de respecter les principes fondateurs du régime représentatif, de tels groupements ont été interdits par les constituants. *« L'Assemblée Constituante est consciente du risque que ce phénomène ne manquera pas de faire courir à un corps législatif censé détenir le monopole de l'expression de l'intérêt général. Le 29 septembre 1791, LE CHAPELIER aborde de front le droit des clubs à intervenir dans la vie publique. Les sociétés, utiles pour faire la Révolution, sont dangereuses une fois la Révolution ''terminée'', quand il s'agit de faire respecter la légalité. De plus, elles sont incompatibles avec la conception de la souveraineté qui n'autorise aucun intermédiaire entre les citoyens, individus isolés, privés du droit de s'associer et l'assemblée »*[1831].

Parce qu'il développe un intérêt collectif concurrent de l'intérêt général, le parti, que G. BURDEAU définit comme un *« groupement d'individus qui, professant les mêmes vues politiques, s'efforcent de les faire prévaloir, à la fois en y ralliant le plus grand nombre possible de citoyens et en cherchant à conquérir le pouvoir, ou, du moins à influencer ses décisions »*[1832], est perçu comme un élément empêchant l'élu de se prononcer en fonction de sa seule conscience. Il freine le fonctionnement normal de la démocratie qui consacre la délibération comme moyen d'élaboration de la meilleure décision possible en vue de la réalisation de l'intérêt général. *« La délibération fondée sur la raison apparaît ainsi entravée,*

[1827] Préambule des décrets des 29 et 30 septembre 1791. Cité par M. MORABITO, *Histoire constitutionnelle de la France (1789-1958)*, 10e éd., Paris, Montchrestien, 2008, p. 74.

[1828] Selon M. MORABITO, celle-ci date du vote du décret du 16 juillet 1791 qui *« consacre la fiction de l'enlèvement du roi »*. *Ibid*.

[1829] *Statuts* du club des *Jacobins*, février 1790. *Idem*, p. 75.

[1830] *Statuts* du club des *Jacobins*, février 1790. *Ibid*.

[1831] *Idem*, p. 74.

[1832] G. BURDEAU, *Traité de sciences politiques*, t. 3, 2e éd., Paris, LGDJ, 1968, p. 268.

tant par la pression des intérêts partisans que par la rigidité dogmatique »[1833]. Ce que craignent les auteurs c'est que *« la capacité délibérative du Parlement [soit] captée par les stratégies des leaders en quête de pouvoir »*[1834], le développement d'un Etat partisan, que M. WALINE définit en 1948 comme *« le régime dans lequel les décisions qui incombent à l'assemblée des représentants du pays … sont l'œuvre, non des députés exprimant en toute indépendance leur intime conviction personnelle … mais des organes directeurs du parti, de sorte que ces décisions et ces votes sont en fait l'œuvre de ces organes directeurs »*[1835]. Afin d'éviter que l'Etat idéal qu'ils ont créé ne se transforme en dictature, les révolutionnaires ont choisi d'interdire l'existence de structures politiques susceptibles de confisquer la souveraineté.

Longtemps, les partis politiques portèrent les stigmates de cet opprobre originel, appréhendés comme des *« diviseurs dans un ensemble national naturellement unique et homogène »*[1836], ils furent *« considérés comme responsables des malheurs du pays »*[1837]. Ainsi l'article 4 de la Constitution de 1958, qui reconnaît leur existence, restreint leur rôle, celui-ci se limitant à concourir à *« l'expression du suffrage »* et encadre leur activité, leur imposant de *« respecter les principes de la souveraineté nationale et de la démocratie »*[1838], perçus comme un risque pour ceux-ci, les partis sont simplement tolérés. Les groupements intra-parlementaires connaîtront une évolution comparable.

2) La prohibition des groupements intra-parlementaires

En se constituant en Assemblée Nationale, les députés ont signifié au roi qu'ils entendaient désormais exercer la souveraineté au nom de la Nation. L'indivisibilité de leur assemblée consacrant l'indivisibilité de la Nation, ils refusent de siéger par ordre : *« l'unité du pays s'exprime désormais par l'assemblée, représentation unitaire d'une France composée d'individus, collectivité homogène à laquelle tous les citoyens appartiennent au même*

[1833] P. LASCOUMES, Les compromis parlementaires, combinaisons de surpolitisation et de sous-politisation. L'adoption des lois de réformes du code pénal (décembre 1992) et de création du PACS (novembre 1999), *RFSP*, 2009, n° 3, p. 456.

[1834] *Ibid*.

[1835] M. WALINE, *Les partis contre la République*, 1948, p. 59, cité par D. TURPIN, Crise de la démocratie représentative, *La Revue Administrative*, 1985, n° 223, p. 334.

[1836] C. YSMAL, *Institutions et vie politique*, 3e éd, Paris, La documentation française, 2003, p. 94.

[1837] *Ibid*.

[1838] Article 4 de la Constitution de 1958.

titre »[1839]. Il n'est pas, en conséquence, possible d'admettre une subdivision interne aux assemblées, regroupant les élus en fonction de leur origine géographique, de leur appartenance sociale ou même de leur conception politique. S'interrogeant sur la possible contradiction entre les groupes parlementaires et la démocratie représentative, J. WALINE estime que : *« sur le plan des principes (...), un système politique qui, par suite de la proclamation de la souveraineté nationale, admet que l'ensemble des représentants élus exprime la volonté de la Nation, que chaque député concourt à la représentation de la Nation tout entière et qu'il doit pouvoir exprimer librement son opinion, ne devrait-il pas nécessairement exclure la possibilité de tout groupement au sein des assemblées »*[1840] ? Appliquant à la lettre les principes du Gouvernement représentatif, les révolutionnaires ont interdit aux élus de tenir des réunions séparées, de se concerter avant la séance. A l'instar des partis politiques, les groupes parlementaires, perçus comme des facteurs de divisions, sont interdits par les textes révolutionnaires. Ainsi, la Convention, estimant que *« siégeant côte à côte, les députés d'un même parti alién[ent] leur indépendance »*[1841], interdit aux membres des assemblées d'avoir une place permanente ; le décret du 28 fructidor an III impose le tirage au sort mensuel des places et refuse aux élus le droit d'occuper un autre siège[1842].

Toutefois, malgré les tentatives de préserver *« la pureté du régime représentatif »*[1843], *« la tendance naturelle des députés à se grouper allait se révéler la plus forte »*[1844], obligeant les assemblées à reconnaître l'existence de groupes parlementaires qui se sont développés dans les faits. J. WALINE estime que la reconnaissance institutionnelle des groupes, et non leur simple tolérance, date de 1910, lorsque le règlement de la chambre des députés confia aux groupes le soin de présélectionner les membres des commissions permanentes[1845]. Première mention juridique des groupes parlementaires qui ne vaut toutefois pas consécration, celle-ci n'intervenant qu'à travers la Constitution de la Quatrième République, qui mentionne leur existence dans son article 11 : *« chacune des deux chambres élit son bureau chaque année, au début de la session, à la représentation proportionnelle des groupes »*[1846]. Cette

---

[1839] J. WALINE, Les groupes parlementaires en France, *op. cit.*, p. 1174.
[1840] *Idem*, p. 1171.
[1841] *Idem*, p. 1176.
[1842] *Idem*, p. 1176-1177.
[1843] Selon la formule de G. VEDEL, *Manuel de droit constitutionnel*, p. 415. *Idem*, p. 1171.
[1844] *Idem*, p. 1177. J. WALINE précise que cette disposition du décret du 28 fructidor an III a été conservée sous le Consulat.
[1845] *Idem*, p. 1183.
[1846] L'article 52, organisant la gestion du pouvoir en cas de dissolution, mentionne également les groupes parlementaires. De même, l'article 91, relatif au Comité Constitutionnel prévoit que ses membres seront élus *« à la représentation proportionnelle des groupes »*.

« reconnaissance tardive des groupes parlementaires est due en partie au dogme de l'unité qui devait caractériser tout organe de souveraineté, faiseur de lois par nature générales et abstraites, par opposition à la notion de groupe qui impliquait l'idée d'une défense d'intérêts spécifiques ou relatifs »[1847].

Censés faire entrer au cœur des assemblées la division là où devait régner l'unité, les groupes parlementaires ont été prohibés puis, devant l'impossibilité de les interdire complètement, tolérés, avant d'être consacrés par la Constitution de 1946 et plus encore par celle de 1958, étoffée par une pratique cinquantenaire[1848]. Si partis et groupes sont aujourd'hui reconnus, la discipline de vote, qui est une de leur raison d'être, continue d'être regardée comme incompatible avec le principe de la souveraineté nationale.

B) Une incompatibilité discutée

Les principes révolutionnaires établissent que la loi est l'expression de la volonté générale. Aussi convient-il d'interdire l'intrusion, dans l'enceinte des assemblées, de tout intérêt privé, collectif ou individuel, qui pourrait fausser l'émergence de cette volonté générale. La discipline de vote, parce qu'elle implique la réunion préalable d'élus décidés à défendre leur perception, qui peut n'être que partielle, de l'intérêt général, bouleverse ce postulat (1). Elle semble, en outre, en contradiction avec la nature représentative du mandat, restreindre la liberté de vote de l'élu en le soumettant aux consignes établies par d'autres, avec ou sans son concours. Elle confine alors au mandat impératif prohibé par les textes (2).

1) Une perversion du mécanisme d'émergence de l'intérêt général

Les principes de la souveraineté nationale, dans leur conception originelle, postulent que l'opinion des représentants n'est pas arrêtée avant leur entrée en séance, que celle-ci va progressivement se former dans la délibération, par la confrontation des arguments. Les

[1847] L. MADUREIRA, secrétaire général de l'Assemblée de la République du Portugal, *Le statut des groupes politiques parlementaires au sein des assemblées*, association des secrétaires généraux des Parlements, n° 172, deuxième trimestre 1996, p. 201.

[1848] L'article 51, introduit par la révision du 23 juillet 2008, consacre constitutionnellement leur existence et leur diversité, ce qui permet de créer une *discrimination positive* au profit des groupes d'opposition et des groupes minoritaires, qui se voient accorder des prérogatives auxquelles leur faiblesse numérique ne leur aurait pas permis de prétendre. Ainsi, l'article 48 de la Constitution impose que leurs propositions de loi soient inscrites à l'ordre du jour des assemblées et discutées par elles.

assemblées ont tenté d'éviter que les parlementaires ne se concertent, en amont, afin de déterminer une position commune et fassent intervenir la défense d'un intérêt particulier dans l'élaboration de l'intérêt général. Cette perception exclut la discipline de vote, quelle qu'en soit la définition. Si elle est perçue comme l'application d'une consigne issue du débat libre et éclairé qui a eu lieu entre les parlementaires avant l'entrée en séance, elle est incompatible avec la souveraineté nationale parce qu'elle conduit les élus à défendre un intérêt particulier, élaboré en amont ; intérêt qui peut être contraire à l'intérêt général. Ainsi, J. M. ROUBAUD, député UMP, consacre, sans, semble-t-il, avoir pleinement conscience de la portée de sa réponse, l'existence d'un *« intérêt général du groupe »*[1849] qui, n'étant pas *l'Intérêt Général*, peut entrer en contradiction avec celui-ci.

La discipline de vote étant définie comme un moyen de préserver cet intérêt collectif, elle conduit les élus à s'éloigner de l'intérêt général, ce qui atteste son incompatibilité avec les principes de la souveraineté nationale. Les servitudes engendrées par la vie en communauté empêchent l'élu de percevoir l'intérêt de la Nation, *« le principe reste bien que le parlementaire est le représentant de l'intérêt national, mais les conditions dans lesquelles il exerce son mandat comportent des contraintes qui troublent le face-à-face exclusif entre lui-même et sa conscience, sa méditation individuelle, sa recherche personnelle de l'intérêt général »*[1850]. La décision n'apparaît plus comme le fruit de la seule délibération, elle devient suspecte.

Cette incompatibilité est plus évidente si l'on considère que la discipline de vote est la traduction parlementaire d'une consigne partisane impérative, elle atteste alors la dépendance de l'élu et son inaptitude à se décider en conscience en faveur de l'intérêt général. Ainsi, en 1909, H. CHARAU constate : *« le progrès démocratique (…), en suscitant des organisations de parti, produit ce résultat d'une portée générale que le député, au moment du vote, n'agit pas en pleine liberté, selon sa conscience, son jugement, mais se trouve dirigé, dominé par une volonté étrangère (…). C'est chose ancienne, déjà, que la stratégie des partis au Parlement ; et si de nos jours, elle a pris un développement considérable, si de plus en plus, suivant la définition donnée par L. BLANC du mot discipline, ''les voix dans l'assemblée sont soumises au joug d'une consigne, la conduite du député est asservie à un plan convenu, la politique avant de se montrer à la tribune doit ramper dans les couloirs'', depuis longtemps, les députés ont pris l'habitude de se réunir avant la séance, à chaque fois que les*

[1849] J. M. ROUBAUD. Réponse au questionnaire adressé aux parlementaires.
[1850] J. Cl. MASCLET, *Un député pour quoi faire?, op. cit.*, p. 17.

circonstances exigent qu'ils se concertent et adoptent une ligne de conduite commune. Cette pratique du ''caucus législatif'', pour lier le député à la décision préliminaire du groupe et priver sa raison du fruit de libres débats, constitue, sans aucun doute, une atteinte à cette règle du Gouvernement représentatif, d'après laquelle le député se décide librement, selon sa conviction personnelle, éclairé par une décision indépendante »[1851].

La dépendance dans laquelle les députés se trouvent à l'égard du parti, ne leur permet pas, en conscience, de choisir la décision la plus conforme à l'intérêt général. La condamnation de la discipline de vote s'assimile à la prohibition théorique et constitutionnelle du mandat impératif.

2) L'inconciliabilité avec le mandat représentatif

Parce qu'elle prend parfois la forme de consignes impératives auxquelles l'élu doit absolument se conformer sous peine de sanction, la discipline de vote semble entrer en contradiction avec l'interdiction du mandat impératif qui vise à garantir l'indépendance des élus en les protégeant de telles consignes.

Cependant, la discipline de vote, parce qu'elle n'est pas juridiquement sanctionnée et que le parlementaire qui la viole ne peut se voir priver de son mandat pour ce fait, ne semble pas incompatible avec le caractère représentatif du mandat (a). A moins d'adopter une nouvelle approche du mandat impératif, en ne s'attachant plus à sa portée juridique, mais en mettant l'accent sur l'objectif poursuivi par son interdiction. La discipline de vote, parce qu'elle fait peser une contrainte sur la liberté et l'indépendance du parlementaire, l'empêche de représenter la Nation. Il devient un agent du parti et des électeurs au sein des assemblées, chargé d'y défendre la volonté de ces mandants, en contradiction avec la prohibition du mandat impératif (b).

[1851] H. CHARAU, *Essai sur l'évolution du système représentatif*, thèse de sciences politiques, Dijon, 1909, p. 281-289. Cité par J. Ph. HEURTIN, *L'espace public parlementaire. Essai sur les raisons du législateur*, Paris, PUF, 1999, p. 211-212.

a) Une incompatibilité équivoque

« Le mandat impératif peut se définir comme l'obligation prise par le représentant de se démettre au cas où il ne se conformerait pas au mandat qu'il a accepté »[1852]. Sa prohibition protège l'élu puisque celui qui entendrait lui confier un tel mandat ne pourrait obtenir du président de l'assemblée, ni de n'importe quel juge, la révocation du dissident. A l'inverse, si le régime politique repose sur le mandat impératif, comme c'est le cas dans les régimes appliquant les préceptes de la souveraineté populaire, l'électeur peut obtenir du président de la chambre qu'il révoque le mandat des parlementaires qui auraient refusé de se soumettre aux consignes. Dans ce cas, l'élu n'a aucune liberté de choix, il ne peut voter en conscience et doit simplement se conformer à la volonté de ses mandataires. Il s'agit d'une obligation juridique et non uniquement politique. *« Le terme de mandat impératif doit être entendu comme un acte établissant un rapport de droit entre le mandataire et le ou les mandants, tels que le premier se trouve dans leur dépendance étroite. Cette dépendance se traduit par la révocation de l'élu qui ne se conforme pas aux engagements qu'il a contractés (...). La règle sur le mandat impératif revêt une portée exclusivement juridique »*[1853]. Dès lors, il n'est pas possible de comparer la discipline de vote au mandat impératif, le refus de respecter les consignes n'étant jamais juridiquement sanctionné.

Les constituants de 1958, en réaffirmant l'interdiction du mandat impératif ont d'ailleurs tenu à rappeler que la discipline de vote est compatible avec le mandat représentatif. Ainsi, lorsque le Comité Consultatif Constitutionnel examine le projet de Constitution et s'interroge sur la portée de son article 25[1854], qui interdit le mandat impératif et pose le principe du vote personnel, le représentant du Gouvernement affirme que la volonté de celui-ci n'est pas de condamner la discipline de vote, mais d'assurer la liberté et l'indépendance des élus. Ainsi, lorsqu'A. DE BAILLIENCOURT, demande au commissaire du Gouvernement si, *« la discipline de vote devrait être (...) assimilée à un mandat impératif tacite ? »*[1855], R. JANOT affirme : *« je ne crois absolument pas que la position des membres d'un groupe, qui pour des raisons de politique générale, ont décidé de voter ensemble dans telle circonstance (...) et ont*

[1852] R. CHIROUX, Commentaire de l'article 27, *in* F. LUCHAIRE et G. CONAC, *La Constitution de la République française*, Paris, Economica, 1987, p. 695.

[1853] P. AVRIL et J. GICQUEL, *Droit parlementaire*, *op. cit.*, p. 33.

[1854] Futur article 27 de la Constitution du 4 octobre 1958.

[1855] Comite National Chargé de la Publication des Travaux Préparatoires des Institutions de la Cinquième République, *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958, vol. II, Le Comité Consultatif Constitutionnel de l'avant-projet du 29 juillet 1958 au projet du 21 août 1958*, Paris, 1988, La documentation française, p. 250.

estimé devoir suivre une discipline de vote, entre dans le cadre du mandat impératif. En tout cas ce n'est certainement pas l'intention des rédacteurs du texte »[1856].

Alors interrogé sur le sens qu'il entend donner au mandat impératif, le commissaire du Gouvernement rappelle qu'il s'agit d'une notion purement juridique qui ne saurait entrer en contradiction avec une pratique fondée sur le consentement des acteurs politiques, et dépourvue de valeur juridique. *« Le mandat impératif c'est ce qui se produit lorsqu'un député, étant élu, promet au parti qui l'a fait élire une lettre de démission en blanc, non datée »*[1857]. Il précise également *« si un député se fait élire avec un mandat impératif de son parti, il signe une lettre de démission en blanc ; le parti peut donc envoyer cette lettre au président de l'assemblée »*[1858].

Ces interventions permettent de constater que progressivement l'auteur des consignes, celui qui confie un mandat impératif aux élus, n'est plus l'électeur, mais le parti politique. *« Initialement dirigée contre l'attachement territorial à la circonscription, la nullité du mandat impératif concerne aujourd'hui essentiellement les partis »*[1859]. En conséquence, la perception du mandat impératif évolue et se fait plus politique que juridique. Comme le constatait déjà, en 1958, le commissaire du Gouvernement en tentant de cerner au mieux ce que le constituant entendait affirmer en disposant : *« tout mandat impératif est nul ». « A la vérité, ce que cela veut dire, c'est qu'un député ne peut pas être élu en recevant du comité directeur de son parti l'obligation de toujours voter en fonction de ce comité pour une simple raison d'honnêteté, parce qu'il n'est pas le représentant du parti, mais l'élu du peuple. C'est ce que cela veut dire, cela ne signifie pas que les députés élus ne peuvent pas, au sein d'un groupe politique au Parlement, décider librement d'une discipline de vote »*[1860]. Le commissaire du Gouvernement définit la discipline de vote comme une autodiscipline, estimant que l'unité suivie par les parlementaires au moment de leur vote est l'expression de leur liberté. Or il nous a été permis d'estimer que la discipline de vote n'est jamais uniquement cette manifestation de la liberté des élus. Elle comporte toujours une contrainte, résultant de l'engagement pris par les parlementaires, avant leur élection, de respecter les

---

[1856] *Ibid*.

[1857] *Ibid*.

[1858] Comite National Chargé de la Publication des Travaux Préparatoires des Institutions de la Cinquième République, *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958, vol. IV, Commentaires sur la question (1958-1959)*, Paris, La documentation française, 2001, p. 27.

[1859] P. AVRIL, *Essais sur les partis politiques*, *op. cit.*, p. 120.

[1860] Comite National Chargé de la Publication des Travaux Préparatoires des Institutions de la Cinquième République, *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958, vol. IV, Commentaires sur la question (1958-1959), op. cit.*, p. 40.

décisions du parti et de suivre ses directives de vote. Elle serait alors proche de la pratique condamnée par R. JANOT.

Même s'il prend soin de rappeler à la fin de son intervention que le mandat impératif se manifeste lorsque l'élu confie une lettre de démission en blanc à son parti, le commissaire du Gouvernement introduit le doute et il est permis de se demander si la rigidité de l'engagement politique n'est pas, aujourd'hui, assimilable au mandat impératif.

b) L'engagement à respecter la discipline de vote, *« un mandat impératif tacite »*[1861]

L'intervention du commissaire du Gouvernement, R. JANOT, ne cesse d'interpeller parce que la discipline de vote suivie par les parlementaires sous la Cinquième République est souvent le résultat d'un engagement qu'il assimile au mandat impératif. Les statuts du Parti Socialiste imposent, en effet, aux élus, parlementaires ou non, de se conformer aux décisions des organes dirigeants et de respecter l'unité de vote appliquée en conséquence. Les partis conservateurs exigent également des candidats qu'ils s'engagent, par avance, à soutenir, dans leur vote, les décisions du chef de l'Etat. *« Allégeance présidentielle »*[1862] qui atteste l'existence d'une pratique privant l'élu d'une part décisive de sa liberté et de son indépendance, ce que l'interdiction du mandat impératif visait à empêcher.

Il convient alors de s'attacher, afin de déterminer si la discipline de vote peut être contraire à l'interdiction du mandat impératif, à l'objectif poursuivi par cette proscription. Le mandat impératif se conçoit comme l'ordre donné, par les partis et les électeurs, *entrepreneurs politiques*, à l'élu, de toujours suivre leur volonté, de n'émettre que des votes conformes aux consignes qu'ils lui ont donné, sous peine d'être privé, sur le champ, du droit de les représenter. L'interdiction du mandat impératif vise à protéger l'indépendance des élus, à leur permettre de se prononcer en conscience, en étant assuré que ni les électeurs ni les partis ne pourront les sanctionner à raison des votes émis. Là réside l'essence de l'interdiction du mandat impératif. Son affirmation vise à soumettre l'élu dans tous ses actes, et plus encore dans ses votes, aux directives confiées par ceux qui, en l'élisant, lui ont donné mandat de

[1861] A. DE BAILLIENCOURT, Comite National Chargé de la Publication des Travaux Préparatoires des Institutions de la Cinquième République, *Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958, vol. II, Le Comité Consultatif Constitutionnel de l'avant-projet du 29 juillet 1958 au projet du 21 août 1958, op. cit.*, p. 250.

[1862] P. AVRIL et J. GICQUEL, Chronique Constitutionnelle Française, *Pouvoirs*, n° 103, 2002, p. 190.

respecter leur volonté. Son interdiction protège les élus contre ces consignes impératives, en empêchant aux partis et aux électeurs de formuler des directives de vote injonctives et de sanctionner les dissidents. La discipline de vote correspond à cette définition politique du mandat impératif validée, en 1960, par Ch. DE GAULLE. Selon lui, la soumission des parlementaires à une volonté étrangère constitue un manquement à l'interdiction du mandat impératif et justifie que le Président de la République refuse de donner droit à leur demande de convoquer l'Assemblée en session extraordinaire. *« Tout en mesurant l'importance capitale du sujet dont les signataires estiment, à juste titre, que les pouvoirs publics doivent se saisir au plus tôt, il ne me semble pas contestable que leur demandes, telles qu'elles sont formulées, résultent, dans leur ensemble, de démarches pressantes dont ils ont été l'objet de la part des dirigeants d'un groupement professionnel (...). Je ne crois pas que la réunion du Parlement qui serait déterminée par des ''invitations'' d'une telle nature, appuyées par les manifestations que l'on sait, puisse être tenue pour conforme au caractère de nos nouvelles institutions et, même, à la règle constitutionnelle qui condamne tout ''mandat impératif'' »*[1863]. Si la possible violation de l'interdiction du mandat impératif n'est ici évoquée que de manière lapidaire, il est permis d'affirmer que cette volonté de protéger la liberté des élus contre des consignes impératives, qu'elles soient ou non assorties du droit pour le mandant de révoquer l'élu, a motivé le refus du Président. G. MONNERVILLE, livrant la teneur de l'un de ses échanges avec le Président le démontre, Ch. DE GAULLE lui ayant affirmé en 1960 : *« je considère que l'action des organisations agricoles constitue un mandat impératif à l'égard des parlementaires et je dois protéger le Parlement contre tout mandat impératif »*[1864].

La discipline de vote semble contraire à cette perception du mandat impératif puisque, comme les *invitations* évoquées par Ch. DE GAULLE, elle soumet l'action des élus à une volonté qu'ils ne partagent pas toujours. Elle constitue une restriction de la liberté des parlementaires, contraints de respecter les consignes établies par les partis et/ou les électeurs. Elle est contraire à la théorie de la souveraineté nationale parce qu'elle permet à un intérêt collectif savamment organisé d'influencer la réflexion parlementaire et de corrompre l'intérêt général. Cette incompatibilité résulte également du fait qu'elle transforme l'élu en représentant de ceux qui ont participé à son élection, alors qu'il devrait représenter la Nation.

[1863] Ch. DE GAULLE, Lettre adressée à J. CHABAN-DELMAS, président de l'Assemblée Nationale, 18 mars 1960.

[1864] Ch. DE GAULLE cité par G. MONNERVILLE, *Vingt-deux ans de présidence*, Paris, Plon, 1980, p. 121.

Certes, aucun des auteurs des consignes ne dispose du pouvoir de révoquer les élus. Toutefois, l'obligation de respecter la discipline de vote est assortie de sanctions nombreuses qui, même si elles n'ont pas de nature juridique, peuvent se révéler plus efficaces que la révocation, puisqu'elles frappent insidieusement l'élu qui a pu se croire protégé par le droit. L'existence de ces sanctions suffisant à dissuader l'élu de s'éloigner des consignes, la discipline de vote contraint sa liberté, ce que la théorie du mandat représentatif ne saurait souffrir. Certes, dans cette perception, l'obligation juridique de se plier aux consignes est remplacée par un devoir politique. La discipline de vote est le pendant politique du mandat impératif, elle doit donc, comme lui, être jugée incompatible avec la théorie de la souveraineté nationale. D'autant que la différence, importante aux yeux du juriste, est peu perceptible du point de vue des élus qui s'estiment liés, par leur mandat, à la nécessité de défendre l'intérêt des entrepreneurs politiques, peu important que cette obligation ait une nature juridique ou politique. La discipline de vote est donc contraire, même s'il est difficilement envisageable de l'interdire, à la théorie du mandat représentatif. Elle est en revanche compatible avec la semi-représentation résultant de l'élection locale et au suffrage universel direct des membres du Parlement[1865]. Théorie bâtarde qui repose sur une conception contractuelle et plus uniquement représentative du mandat parlementaire.

Ainsi, il est possible d'affirmer que la discipline de vote, parce qu'elle impose aux parlementaires de respecter des consignes qu'ils n'ont pas toujours librement acceptées, est contraire la théorie du mandat représentatif qui interdit aux électeurs, et par extension aux partis politiques, de délivrer des consignes impératives.

Quelle que soit la définition que l'on souhaite retenir, la discipline de vote, parce qu'elle relègue la liberté de vote au rang d'exception et lie l'élu au programme électoral, est incompatible avec la souveraineté nationale. En portant atteinte à la liberté de vote des élus, la discipline de vote ne se définit plus uniquement comme une pratique qui fait échec aux votes en conscience, elle est avant tout une pratique que le régime représentatif ne peut, en théorie, tolérer. Toutefois, en paraphrasant J. WALINE[1866] évoquant les groupes parlementaires, il est possible d'estimer que l'existence de la discipline de vote, son caractère permanent, le fait qu'elle soit aujourd'hui inséparable de la pratique parlementaire et admise par l'ensemble des

---

[1865] « *Le régime représentatif s'est mu, sous la double influence du parlementarisme et du suffrage universel, en un régime semi-représentatif, synthèse bancale entre la souveraineté nationale et la souveraineté du peuple* », O. BEAUD, *Etat et souveraineté. Eléments pour une théorie de l'Etat*, *op. cit.*, p. 39.

[1866] *« Il serait vain d'entreprendre ici une discussion toute théorique sur la légitimité de l'existence de groupes parlementaires au sein des assemblées, puisque, en fait, de tels groupes sont inséparables de la pratique parlementaire et que leur existence est admise officiellement »*. J. WALINE, Les groupes parlementaires en France, *op. cit.*, p. 1172.

acteurs, clôt la discussion théorique de sa compatibilité avec les principes de la souveraineté nationale. D'autant que, malgré la contradiction soulignée par nombre d'auteurs, l'existence de consignes insufflées par les organisations partisanes apparaît comme un moyen de conduire les parlementaires vers l'intérêt général, notamment en leur faisant partager un idéal commun, capable de supplanter les sollicitations individuelles dont l'élu est l'objet.

Section 2 :

Une incompatibilité relative

Parce qu'elle est le résultat d'une concertation préalable à la délibération et manifeste la dépendance des élus à l'égard des formations parlementaires et partisanes, la discipline de vote est jugée contraire aux principes de la souveraineté nationale. Toutefois, les partis ne sont plus, aujourd'hui, perçus comme des dangers pour la démocratie, ils en sont au contraire les gardiens, promouvant l'intérêt général contre les intérêts particuliers (§1). L'auteur des consignes de vote est ainsi réhabilité par la théorie constitutionnelle, et avec lui la discipline de vote, qui devient compatible avec la perception classique du mandat parlementaire. Plus encore, elle apparaît comme un moyen de préserver la souveraineté nationale (§2).

§1 : Groupements politiques ou groupements de défense, la question des intermédiaires légitimes entre l'élu et le citoyen

Longtemps, les partis ont été considérés comme des organisations introduisant la division au sein d'une représentation qui devait être unifiée. Cette perception est aujourd'hui partiellement abandonnée. Il est, en effet, admis que les partis développent un intérêt qui dépasse celui de leurs membres et confine à la généralité (A), contrairement à des structures de défense d'intérêts segmentant qui créent la division là où les partis recherchent l'union (B). La discipline de vote inspirée par les partis politiques, qui sont aujourd'hui considérés comme des structures intervenant légitimement dans le processus qui permet à la représentation nationale de mieux cerner l'intérêt général, devient alors l'un des moyens de mettre en œuvre

les principes de la souveraineté nationale. Elle n'apparaît plus comme contraire à la conception classique du mandat parlementaire, à l'opposé des consignes suscitées par les groupes de pression qui cherchent à pervertir l'intérêt général.

A) La réhabilitation des partis politiques

Malgré leur interdiction formelle par la *loi LE CHAPELIER*, et leur condamnation par le principal inspirateur de la Cinquième République, les partis politiques apparaissent aujourd'hui comme un intermédiaire nécessaire à la démocratie (1), notamment, parce qu'ils défendent l'intérêt général (2).

1) Un intermédiaire nécessaire à la démocratie

Progressivement, la doctrine a admis que les partis étaient une nécessité. Ainsi, H. KELSEN affirme que *« la démocratie ne peut sérieusement exister que si les individus se regroupent d'après leurs fins et affinités politiques, c'est-à-dire que si, entre l'individu et l'Etat, viennent s'insérer des formations collectives dont chacune représente une orientation commune à ses membres, un parti politique »*[1867]. Cette affirmation se vérifie en France aux débuts de la Troisième République, puisque, comme le constate D. HALEVY[1868], les premières élections se déroulent sans intervention des partis et les citoyens se réfugient auprès des notables. Ils ont ensuite appris, grâce à la confrontation démocratique des idées, à sélectionner le candidat qui défend leurs aspirations, ce qui n'est possible que par la médiation des partis, qui traduisent en verbe les volontés nationales. Grâce aux partis politiques, les citoyens ne se décident plus en faveur d'une personne, mais en faveur d'un courant politique ; évolution qui atteste le caractère démocratique de l'élection. *« Ainsi les formations politiques sont-elles des médiateurs indispensables entre le citoyen et la politique »*[1869] ; ce qui permet à P. G. LA CHESNAY d'affirmer dès 1904 : *« non les partis politiques ne sont pas une institution regrettable, ils ne sont pas une institution factice. Ils sont nécessaires, ils sont utiles, la chambre ne peut pas être une réunion de quelques centaines de personnes à la pensée isolée. Ils existent parce qu'ils ont une raison d'être*

[1867] H. KELSEN cité par P. AVRIL, *Essais sur les partis politiques*, op. cit., p. 105.
[1868] D. HALEVY, *La fin des notables*, Paris, Grasset, 1930.
[1869] C. YSMAL, *Institution et vie politique*, op. cit., p. 95.

profonde dans la complexité de la vie politique actuelle (…). Ce n'est pas l'organisation des partis qui est factice ; ce serait au contraire l'isolement d'un homme politique qui affecterait d'ignorer toute conception générale afin de ne pas laisser entamer sa liberté de jugement »[1870]. Malgré les servitudes qu'elle implique, l'appartenance à un parti est une condition de la liberté des élus et de l'efficacité de leur philosophie politique, *« les partis sont le ressort essentiel et principal de ce régime, sans parti, pas de régime parlementaire »*[1871].

Ces conceptions n'ont pas permis aux constituants français de consacrer pleinement le rôle des partis politiques. Ainsi, la Constitution de 1958 a longtemps restreint leur rôle, se contentant d'affirmer qu'ils « *concourent à l'expression du suffrage »*, et encadré leur activité *: « ils se forment et exercent leur activité librement. Ils doivent respecter les principes de la souveraineté nationale et de la démocratie »*[1872]. Seule la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a, partiellement, permis de dépasser cet horizon ; reconnaissant l'impact des partis sur le dynamisme d'une société démocratique, le nouvel article 4 attribue désormais au législateur la mission de protéger les partis et leur activité : *« la loi garantit les expressions pluralistes des opinions et la participation équitable des partis et groupements politiques à la vie démocratique de la Nation »*[1873].

En dépit du fait que *« le nouveau régime [a été] bâti par le général DE GAULLE pour chasser les partis des institutions et les réduire à un rôle secondaire, celui de représentant des intérêts particuliers dans un régime parlementaire rationalisé où l'intérêt général relève de la compétence directe du Président de la République »*[1874], les organisations partisanes, qui définissent et défendent l'intérêt général, sont aujourd'hui légitimes, la discipline de vote qu'elle sécrète est donc de moins en moins sujette à critique, la liberté de l'élu étant limitée afin de permettre à la représentation nationale d'agir pour le bien de la Nation.

[1870] P. G. LA CHESNAY, *La représentation proportionnelle et les partis politiques*, Paris, société nouvelle de librairie et d'édition, 1904, p. 38-50. Cité par J. Ph. HEURTIN, *L'espace public parlementaire. Essai sur les raisons du législateur*, *op. cit.*, p. 210-211.

[1871] J. BARTHELEMY, *L'introduction du régime parlementaire en France sous LOUIS XVIII et CHARLES X*, Paris, 1904, Girard et Brière, p. 145. Cité par P. AVRIL et J. GICQUEL, *Droit parlementaire*, *op. cit.*, p. 95.

[1872] Article 4 de la Constitution de 1958.

[1873] Second alinéa de l'article 4 de la Constitution de 1958.

[1874] H. PORTELLI, La Cinquième République et les partis politiques, *Pouvoirs*, 2008, n° 126, p. 61.

2) Un intermédiaire légitime, le rôle du parti dans la détermination de l'intérêt général

S'il est possible d'admettre que les partis des Troisième et Quatrième Républiques, introduisaient la division au sein du Parlement et éloignaient les élus de l'intérêt général, ce jugement est devenu obsolète depuis l'apparition de partis structurés, capables de définir, à partir des aspirations de leurs militants et de la population, l'intérêt général. Il est ainsi possible d'opposer les partis de la Quatrième République, *« simples rassemblements d'ambitions, indisciplinés, faiblement organisés et structurés, sans véritable influence hors le Parlement »*[1875] aux *« formations solides »*[1876] de la Cinquième République, qui ne poursuivent pas la satisfaction d'intérêts personnels, mais celle de l'intérêt général, grâce à des programmes politiques qui synthétisent et hiérarchisent les aspirations populaires. Ainsi, le *« philosophe engagé »*[1877] définit l'intérêt général et propose aux citoyens de ratifier cette perception lors des élections ; c'est en ce sens que l'existence des partis n'est plus incompatible avec la théorie de la souveraineté nationale qui prône que l'intérêt général, dont la réalisation est poursuivie par l'Etat, ne peut être l'addition des intérêts particuliers. Il appartient à des structures collectives, idéalement, les assemblées au cours de la délibération, assistées, en pratique, par les partis politiques, de définir et de protéger l'intérêt général. La France a ainsi développé une vision volontariste de l'intérêt général qui est le fait de l'Etat, mais qui peut être, en amont, délimité par les partis.

Cette participation des partis politiques à la délimitation de l'intérêt général explique qu'ils ne peuvent être réduits à leur définition matérielle. S'ajoute aux trois dimensions du parti, que sont les adhérents, les électeurs et les élus, l'essence de cette organisation qui est de promouvoir un intérêt qui dépasse celui de ses seuls membres. Les partis offrent ainsi *« à l'ensemble du corps électoral la possibilité d'exprimer une volonté articulée, de la traduire dans la composition des assemblées et, plus ou moins directement, dans la politique gouvernementale »*[1878]. Malgré la perception qui a longtemps dominé en France selon laquelle *« l'idée de parti a quelque chose qui est politiquement contre nature ; elle est synonyme de division et la sagesse nous apprend depuis PLATON qu'il n'est pas de pire mal pour la cité*

[1875] G. CARCASSONNE, *La Constitution, op. cit.*, p. 53.

[1876] *Ibid*.

[1877] C'est ainsi qu'E. BURKE définit l'homme politique qui, à la différence du philosophe ne se satisfait pas d'exposer les meilleures solutions possibles, mais recherche les moyens les plus adéquats de les appliquer. E. BURKE cité par J. CHARLOT, *Les partis politiques, op. cit.*, p. 48-49.

[1878] P. AVRIL, *Essais sur les partis politiques, op. cit.*, p. 69.

que celui de la division »[1879], est aujourd'hui admise *« l'impossibilité absolue de vivre dans un régime démocratique sans l'existence d'organes intermédiaires »*[1880].

En défendant un intérêt qui dépasse celui de leurs membres, les partis apparaissent comme l'un des rouages du régime représentatif, à tel point que *« la Cinquième République est peut-être arrivée à une fusion idéale entre un principe de Gouvernement et son contraire, tous deux hérités de la Révolution française – un Gouvernement représentatif mais grâce à la médiation d'organes intermédiaires »*[1881]. Cette harmonie n'est possible qu'à la condition que la structure intermédiaire se soit donnée pour objectif de défendre l'intérêt général, la démocratie représentative ne pouvant accepter l'action de groupes défendant un intérêt particulier. La discipline de vote inspirée par les partis politiques peut dès lors apparaître comme compatible avec les principes du régime représentatif, à l'inverse des consignes de vote déterminées par d'autres organisations défendant un intérêt particulier.

B) Les groupes de pression, les intérêts sectoriels contre l'intérêt général

Existe, aux côtés des partis politiques, un ensemble de groupements défendant des intérêts particuliers. Facteurs de division incompatibles avec la théorie classique du mandat parlementaire et celle de la souveraineté nationale, ces groupements, qualifiés de groupes d'intérêt, de lobbies ou de groupes de pression, mènent *« une action qui consiste à chercher à influencer les pouvoirs publics, c'est-à-dire l'administration, les élus locaux, les parlementaires, le Gouvernement et les instances communautaires dans toutes leurs décisions, le plus en amont possible et par des moyens les plus divers, de l'entregent amical à la démonstration de force dans la rue ou aux polémiques dans les médias »*[1882]. Il s'agit donc d'un groupe qui se donne pour objectif la défense d'un intérêt commun à l'ensemble de ses membres et cherche à influencer les décisions des pouvoirs publics et notamment les parlementaires. Cette volonté de corrompre l'intérêt général (2) afin qu'il soit conforme à un intérêt particulier, justifie la prohibition de ces groupes (1) ; les consignes qu'ils peuvent confier aux parlementaires niant la nature représentative de leur mandat.

[1879] P. AVRIL, *Essais sur les partis politiques*, *op. cit.*, p. 17.

[1880] A. HERMEL, *Les partis politiques, objets juridiques*, sixième congrès de l'Association Française de Droit Constitutionnel, Montpellier, 9,10 et 11 juin 2005, http://www.droitconstitutionnel.org/congresmtp/textes4/HERMEL.pdf, p. 2.

[1881] *Idem*, p. 1.

[1882] Th. COSTE, *Le vrai pouvoir d'un lobby. Les politiques sous influence*, Paris, Bourin, 2006, p. 14-15.

1) Une exclusion conforme à la thèse de la démocratie représentative

« Le lobbying est une action spontanée ayant pour finalité d'obtenir l'intégration, sans contrepartie directement liée à cet objectif[1883]*, d'un intérêt particulier par une autorité investie d'un pouvoir décisionnel au sein des dispositions ayant vocation à devenir impératives d'un acte juridique en cours d'élaboration ou spécifiquement élaboré à cet effet »*[1884]. Cette activité d'influence, qui vise à faire prendre en compte l'intérêt socioprofessionnel, économique, géographique ou religieux d'un groupe donné dans l'adoption d'une décision qui doit satisfaire l'intérêt général, est, par définition, contraire aux principes de la démocratie représentative, qui imposent à l'élu de se prononcer en fonction du seul intérêt général. L'action de ces groupes, qui prend, habituellement, la forme de pressions, constitue une atteinte à l'indépendance des parlementaires qui doivent représenter la Nation et réaliser, en son nom, l'intérêt général. L'incompatibilité entre les principes de la souveraineté nationale et l'action des groupes d'intérêt est justifiée par le fait que, par définition, l'intérêt général n'est pas l'addition des intérêts particuliers. Cette exclusion est aggravée par la perception française de l'intérêt général qui insiste sur sa nature volontariste : il est déterminé par l'Etat, seul capable de percevoir, au nom de la Nation, le bien commun. Cette conception volontariste entraîne l'inconciliabilité entre intérêt général et intérêts particuliers, le premier étant supérieur aux seconds, il ne peut se confondre avec eux. En conséquence, admettre la légitimité de groupes défendant un intérêt particulier aurait été *« un aveu d'échec de la représentation unitaire de la Nation »*[1885].

En application de cette incompatibilité absolue, les pouvoirs publics ont tenté de protéger les élus contre les pressions des groupes d'intérêt. Ils ont, en premier lieu, prononcé l'interdiction générale et absolue de constituer de tels groupes (a), avant d'accepter le nécessaire encadrement d'une pratique qu'ils ne pouvaient limiter s'ils persistaient à nier son existence (b).

[1883] Ce qui distingue le lobbying de la corruption.

[1884] G. HOUILLON, *Le lobbying en droit public*, thèse, droit public, Paris V, 2008, p. 14.

[1885] Ch. DEBBASCH et J. M. PONTIER, *Introduction à la politique*, Paris, Dalloz, 1982, cités par Th. BREHIER, Les groupes de pressions à l'Assemblée, *op. cit.*, p. 108.

a) 1791-1958, les tentatives infructueuses d'interdiction absolue

Dès 1791, la *loi LE CHAPELIER* condamne les corporations ou groupes : *« il n'y a pas de corporation dans l'Etat, il n'y a que l'intérêt particulier de chaque individu et l'intérêt général. Il n'est permis à aucune personne d'inspirer aux citoyens un intérêt intermédiaire, de les séparer de la chose publique par un esprit de corporation »*[1886].

Cette interdiction générale n'a pu empêcher la création de groupes de pression, ni permis d'endiguer leur propension à voir leurs intérêts pris en compte par la législation. Afin de limiter leur influence, les parlementaires ont multiplié, dans la première moitié du vingtième siècle, les propositions de résolution visant à éloigner les groupes de défense du Parlement. Ainsi, en 1934, H. CHATENET, député, propose de *« prendre une mesure par quoi la chambre manifesterait sa volonté de libérer l'accomplissement du mandat parlementaire de tout ce qui est de nature à porter atteinte à sa dignité. L'habitude a été prise de constituer ici des groupes dits de défense des intérêts des collectivités. Cette pratique, en se multipliant, affecte le caractère d'une véritable manie. Et d'autre part, elle est de nature à engendrer un état d'esprit qui éloigne le parlementaire de la notion de l'intérêt général qui doit être maîtresse dans cette assemblée. Nous devons nous protéger contre la démagogie qui préside à l'institution de ces groupes en les écartant formellement du cadre des organismes officiels et même officieux »*[1887].

En 1936, le Comité Technique pour la Réforme de l'Etat préconise différentes mesures tendant à limiter l'influence des groupes défendant un intérêt particulier. Il propose que *« l'élu prête serment de consacrer son activité à l'intérêt général et de n'intervenir en aucun cas (...) au bénéfice d'un intérêt particulier »*[1888] et se prononce en faveur de la proscription, par les règlements de la chambre, des groupes de défense : *« il ne peut être constitué à la chambre, notamment pour l'étude ou la défense d'intérêts particuliers, régionaux ou corporatifs, aucun groupe parlementaire. La participation à l'un de ces groupes entraîne, pour le député, la déchéance de son mandat (...). Seuls, les partis politiques peuvent constituer des groupes permanents : un par parti »*[1889]. Outre la distinction entre groupes d'intérêt et groupes politiques, dont la création est autorisée parce qu'ils ne portent pas

[1886] Loi du 17 juin 1791, interdiction développée par le décret des 19 et 30 septembre 1791, voir supra.

[1887] H. CHATENET, proposition de résolution tendant à la refonte du règlement de la chambre des députés, JO, doc. Parl. Chambre, 1934, annexe n° 3586, p. 1014 et svtes. Cité par J. M. PONTIER, Les intergroupes parlementaires, *RDP*, 1981, p. 1177-1178.

[1888] Article 24 du projet du Comité Technique pour la Réforme de l'Etat. *Ibid.*

[1889] Article 25 du projet du Comité Technique pour la Réforme de l'Etat. *Ibid.*.

atteinte à la souveraineté nationale, puisque, comme les partis, ils défendent l'intérêt général, la proposition instaure la sanction de tout député qui se serait fait défenseur d'un intérêt particulier. Toutefois, il est permis de s'interroger sur la réalité d'une telle sanction : comment établir avec certitude que le vote a été guidé par la seule volonté de satisfaire un intérêt particulier ?

Ces difficultés pratiques, autant que la période durant laquelle ces mesures ont été proposées ont empêché leur concrétisation ; elles ont, toutefois, inspiré les élus de la Quatrième République. Ainsi, dès 1945, A. PHILIP propose que l'Assemblée Constituante, dont il est membre, interdise dans son règlement la création de *« groupes de défense qui réuniss[ent] les membres appartenant aux partis les plus divers, pour la défense d'intérêts qui, quelques légitimes qu'ils [soient], [sont] des intérêts particuliers d'une localité, d'une région, d'une profession ou d'un type de production déterminée »*[1890]. Le 23 novembre 1945, l'Assemblée Constituante adopte, sans discussion, cette disposition de son règlement qui sera reprise en intégralité par les deux chambres de la Quatrième République : *« est interdite la constitution au sein de l'Assemblée de groupes dits de défense des intérêts particuliers, locaux ou professionnels »*.

Le respect relatif de cette interdiction a conduit les députés[1891] de la Cinquième République à étoffer les mesures visant à protéger les élus contre les pressions des groupes d'intérêt.

b) L'encadrement pragmatique sous la Cinquième République

L'article 23 du règlement de l'Assemblée Nationale interdit la constitution de groupes d'intérêt, prohibe les réunions qui, au sein de l'Assemblée, auraient pour objectif de défendre un intérêt particulier et sanctionne l'adhésion d'un parlementaire à un tel groupe : *« est interdite la constitution, au sein de l'Assemblée Nationale, dans les formes prévues à l'article 19 ou sous quelque autre forme ou dénomination que ce soit, de groupes de défense d'intérêts particuliers, locaux ou professionnels et entraînant pour leurs membres l'acceptation d'un mandat impératif.*

[1890] A. PHILIP, JO, Doc. Parl. Assemblée Nationale constituante, annexe n° 44, p. 58. *Idem*, p. 1179.

[1891] Le Sénat ayant choisi de conserver les dispositions antérieures : *« est interdite la constitution au sein de l'assemblée de groupes dits de défense des intérêts particuliers, locaux ou professionnels »*. Alinéa 6 de l'article 5 du RS.

Est également interdite, la réunion dans l'enceinte du Palais de groupements permanents, quelle que soit leur dénomination, tendant à la défense des mêmes intérêts »[1892].

Cette rédaction, bien qu'elle envisage une multitude de comportements, a permis à certains groupes d'intervenir auprès des élus puisque, *« dès lors qu'aucun mandat impératif n'est à redouter, les groupes redeviennent licites à défaut d'être officiels »*[1893]. D'ailleurs, M. HABIB-DELONCLE, rapporteur au nom de la commission spéciale du règlement, estimait en 1960 : *« le plus grand danger n'est pas la réunion de députés entre eux, même pour la défense d'intérêts déterminés, mais la sujétion dans laquelle certains organismes extérieurs voudraient tenir les représentants du peuple qu'ils prennent pour les représentants de leurs intérêts »*[1894].

Cette position ambiguë a permis aux groupes d'intérêt de s'introduire auprès des élus et de promouvoir, au sein des assemblées, un intérêt particulier. Cette immixtion a d'abord été possible grâce aux groupes d'études[1895], structures rattachées aux commissions parlementaires et considérées comme des groupes techniques assurant l'information des élus : *« des groupes d'études ouverts à tous les sénateurs ont été créés pour étudier et suivre des questions spécifiques. Ces instances qui n'interviennent pas directement dans la procédure législative et demeurent sous le contrôle des commissions permanentes ont pour mission d'assurer une veille juridique et technique sur les questions dont elles sont chargées afin d'informer les parlementaires »*[1896]. Les groupes d'études ont, cependant, rapidement été défini par la doctrine comme des groupes défendant un intérêt particulier : *« il y a deux sortes de groupes. Les premiers, appelés groupes d'études ont un caractère technique : tels les groupes des*

[1892] Rédaction issue de la résolution n° 151 du 26 janvier 1994 qui transfère les dispositions relatives aux sanctions au sein du Chapitre XIV intitulé *Discipline et Immunités* et insiste, sans doute en conséquence d'une rapidité syntaxique, sur la présence d'un mandat impératif, condition à part entière, la conjonction de coordination *« et »*, située dans cette nouvelle rédaction, étant inutile.

[1893] J. M. PONTIER, Les intergroupes parlementaires, *op. cit.*, p. 1183.

[1894] M. HABIB-DELONCLE, JO, doc. Parl. Assemblée Nationale, 1960, annexe n° 91, p. 78. *Ibid*.

[1895] Ces structures sont moins nombreuses au Sénat qu'à l'Assemblée Nationale, puisqu'en 2010 on dénombre vingt-huit groupes d'études au sein de la Haute Assemblée, auquel il convient d'ajouter quatre sections, subdivisions des groupes d'études les plus importants, alors qu'ils sont cent treize à l'Assemblée Nationale.

Cette différence peut s'expliquer par la moindre propension des sénateurs à suivre la volonté des électeurs, leur réélection n'étant pas directement conditionnée par la satisfaction des désirs immédiats de la population.

Elle peut également s'expliquer par l'attractivité moins importante du Sénat pour les groupes d'intérêt qui privilégient l'action auprès des députés, élus au suffrage universel direct.

Elle peut enfin s'expliquer par le fait que, contrairement aux députés, les sénateurs membres participent au financement du groupe d'études, ce qui limite les appartenances diverses, souvent motivées par la volonté de défendre l'intérêt local et d'obtenir le soutien des électeurs en manifestant ainsi l'attention portée à leur situation.

[1896] http://www.senat.fr/groupe-etude/etulst.html.

Il est possible de déduire de cette information générale sur les groupes d'études une réflexion sur le statut du Parlement, contraint, s'il veut disposer d'informations diverses, de recourir aux groupes d'études ou d'intérêts, qui attachent peu d'importance au caractère impartial des données fournies.

intérêts viticoles, des intérêts cidricoles, le groupe de la chasse, etc. Les autres ont un caractère politique »[1897].

Cette intrusion marginale et officielle des intérêts particuliers dans les enceintes des assemblées ne constitue pas la seule démarche des groupes d'intérêt auprès des élus, ceux-ci ayant obtenu, afin de rencontrer les élus, un droit d'accès aux couloirs et salles des assemblées, accès primordial à l'exercice du lobbying[1898]. Ce droit était, *ab initio*, attribué arbitrairement par les administrations : l'autorisation et son champ d'application variant en fonction de l'intérêt représenté. Ainsi, au Sénat, seuls *« les groupes professionnels (...) importants et représentatifs »*[1899] bénéficiaient, sur accord du secrétariat de la présidence, d'un accès aux couloirs, y compris ceux menant à la salle des séances. Accès interdit aux autres groupes, qui ne pouvaient obtenir, de la questure, qu'un accès aux Salles des Conférences et des Bustes. A l'Assemblée Nationale, les titulaires de *cartes mauves*, représentants d'organismes privés ou publics, avaient accès à la Salle des Quatre Colonnes, et au Salon de la Paix, ce qui leur permettait de promouvoir, auprès d'élus ne devant se prononcer qu'en fonction de l'intérêt général de la Nation, un intérêt particulier.

Intrusion contraire à la théorie de la souveraineté nationale, qui est pourtant aujourd'hui reconnue par les assemblées qui, afin d'encadrer le démarchage et les pressions qu'il peut comporter, ont décidé d'imposer aux groupes d'intérêt un code de conduite restreignant leur droit d'accès[1900] et leur interdisant tout comportement attentatoire à l'intégrité de la délibération. Ces codes de conduite, adoptés en mars et octobre 2009 par l'Assemblée Nationale et le Sénat[1901], offrent, aux groupes qui en ont fait la demande, un égal accès aux couloirs et salles visés[1902], étant exclues celles menant aux hémicycles. Ils imposent

---

[1897] A. LEFAS, La réforme des méthodes de travail parlementaire, *Revue des Sciences Politiques*, janvier-mars 1930, p. 72. Cité par J. M. PONTIER, Les intergroupes parlementaires, *op. cit.*, p. 1184.

[1898] Le terme *lobby* est d'ailleurs issu de *laubia* qui désignait la loge où le public pouvait assister aux débats parlementaires. Ce mot *« prend un sens politique à la fin du dix-neuvième siècle. En Grande-Bretagne, il est lié à une pratique alors courante qui consiste à intercepter les parlementaires dans les corridors de la chambre des Communes pour les entretenir des décisions politiques en cours »*. M. ATTARCA, *Quelles règles pour la pratique du lobbying des entreprises ?*, Cahier de Recherches du GREFIGE, université de Nancy 2, n° 2001-03. Cité par E. GROSSMAN, Lobbying et vie politique, *Problèmes politiques et sociaux*, n° 918, 2005, p. 26.

[1899] Ch. PARENT, Les lobbies entrent officiellement au Parlement français (regards croisés Paris/Bruxelles), *RPP*, n° 1054, 2010, p. 143.

[1900] Th. BREHIER rappelle ainsi que jusqu'en 1982, les titulaires de cartes mauves avaient, à l'Assemblée Nationale, accès aux salles conduisant à l'hémicycle, accès qui a été interdit après la discussion de la loi relative aux nationalisations, les groupes visés par la loi poursuivant de leurs assiduités les parlementaires opposés au texte, les pressant de déposer ou soutenir un amendement favorable à leurs intérêts. Th. BREHIER, Les groupes de pressions à l'Assemblée, *op. cit.*, p. 114.

[1901] Par décision du bureau de l'Assemblée Nationale du 2 juillet 2009 et du bureau du Sénat du 7 octobre 2009.

[1902] Il s'agit à l'Assemblée Nationale, en vertu de l'article 26 § III-B de l'instruction générale du bureau, de la Grande Rotonde, du Salon de la Paix et de la Salle des Quatre Colonnes, sauf dans les cas où les parlementaires sont appelés à s'y exprimer devant les media.

aux groupes la transparence[1903] et le respect de l'égalité des parlementaires devant les arguments fournis[1904].

Ce faisant, les assemblées ont modifié la nature des données fournies, elles ne sont plus des arguments visant à convaincre les parlementaires de la légitimité de l'intérêt défendu, mais des informations auxquelles les parlementaires doivent avoir accès. C'est oublier le caractère purement subjectif des données ainsi transmises et offrir aux groupes de pression un rôle institutionnel qu'ils n'ont pas vocation à assurer[1905].

Les codes de conduite ont ensuite tenté de préserver les élus de démarches invasives[1906], en sanctionnant les comportements déviants visant à fournir volontairement aux élus des informations *« incomplètes ou inexactes destinées à les induire en erreur »*[1907] ou à obtenir de manière frauduleuse ou déloyale une décision favorable[1908].

Toutefois, les sanctions demeurent faibles dans la mesure où le non-respect de ces obligations basiques de déontologie entraîne le retrait de l'autorisation d'accéder aux assemblées. Un retrait qui peut n'être que temporaire et est facilement contournable puisqu'il suffit de

---

Au Sénat, l'accès est limité à la Salle des Conférences, étant précisé que l'accès à la Salle des Bustes leur est interdit, mais qu'ils peuvent, en revanche, assister à la séance publique depuis les tribunes et aux réunions des commissions lorsque celles-ci sont publiques. Arrêté n° 2009-1221 du 7 octobre de 2009 modifié par l'arrêté n° 2010-377 du 31 mars 2010.

[1903] Les deux assemblées ont ainsi exigé la publication des noms des représentants d'intérêts et de leur mandant (article premier du code de conduite applicable aux groupes d'intérêts du Sénat et article 26 § III-B de l'instruction générale du bureau adoptée le 9 juillet 2009 et modifiée le 24 février 2010 pour l'Assemblée Nationale).

De même, les codes de conduite imposent aux représentants d'intérêts *« d'indiquer leur identité, l'organisme pour lequel ils travaillent et les intérêts qu'ils représentent »* à leurs interlocuteurs (article 2 des codes de conduite de l'Assemblée Nationale et du Sénat). En contrepartie, les assemblées leur reconnaissent un accès limité. Un parlementaire ou un groupe peut, toutefois, élargir cet accès en permettant aux représentants d'intérêt d'accéder à d'autres espaces en les y invitant.

L'accès aux assemblées est conditionné, outre l'enregistrement, au port du badge ; obligation qui pèse sur l'ensemble des visiteurs, quels qu'ils soient, et s'avère peu contraignante, les élus ou les collaborateurs du groupe pouvant excuser, auprès des huissiers, l'absence de badge.

Enfin, la disposition finale du code de conduite du Sénat impose la publication des voyages à l'étranger, proposés par les représentants d'intérêts aux sénateurs (article 10 du code de conduite du Sénat).

[1904] Article 7 du code de conduite de l'Assemblée Nationale. Egalité qui profite également aux groupes d'intérêt.

[1905] Les principes de transparence et d'égalité devaient garantir le caractère contradictoire de l'information reçue et entraîner la neutralisation des informations partiales.

Cette garantie n'est, toutefois pas automatique, les moyens financiers des groupes étant différents, certains pourront aisément développer des moyens efficaces et couteux de conviction, à l'image du groupe SUEZ qui a, en juillet 2006, convié une vingtaine de parlementaires à la finale de la coupe du monde de football, alors qu'était discuté le projet de fusion avec GDF. D'autres groupes, ne pourront développer de tels moyens, et devront se limiter à la fourniture de brochures, par nature moins convaincantes.

[1906] Le code de conduite du Sénat impose d'ailleurs aux représentants de ne pas « *chercher à rencontrer ou contacter les sénateurs de façon importune* ». Article 2 du code de conduite du Sénat.

[1907] Articles 8 du code de conduite l'Assemblée Nationale et 9 du code de conduite du Sénat.

[1908] Articles 6 du code de conduite de l'Assemblée Nationale et 7 du code de conduite du Sénat. De même, les assemblées ont interdit la vente de documents parlementaires (articles 8 du code de conduite de l'Assemblée Nationale et 4 du code de conduite du Sénat), l'utilisation de leurs logos et en-têtes (articles 5 du code de conduite de l'Assemblée Nationale et 6 du code de conduite du Sénat) et l'utilisation des locaux en vue de promouvoir leur activité (articles 9 du code de conduite de l'Assemblée Nationale et 5 du code de conduite du Sénat).

l'invitation d'un parlementaire pour que le représentant soit, de nouveau, autorisé à accéder aux enceintes des assemblées.

En 2009, afin d'éviter les pratiques attentatoires à la liberté des élus, les assemblées ont choisi de reconnaître une activité qu'il ne leur a jamais été possible d'endiguer[1909]. Ce faisant, elles ont limité le développement de pratiques obscures, aujourd'hui freinées par l'objectif de transparence. Toutefois, la présence de groupes d'intérêt auprès du législateur demeure incompatible avec la souveraineté nationale, non pas uniquement parce qu'est reconnue l'existence d'un intermédiaire entre l'élu et l'intérêt général, mais parce que cet intermédiaire, à la différence des partis politiques, qui offrent une vision simplifiée du bien commun de la Nation, empêchent les élus de percevoir l'intérêt général en l'enchevêtrant de considérations particulières. Les consignes de vote que suivent les élus ne sont donc compatibles avec la théorie classique du mandat parlementaire que tant qu'elles manifestent la volonté de l'élu de soumettre son vote à la satisfaction de l'intérêt général. Si en revanche les consignes proviennent d'une structure défendant un intérêt particulier, elles contreviennent aux principes de la souveraineté nationale. C'est afin d'éviter cette contradiction que les règlements des assemblées ont tenté de limiter les pouvoirs des groupes de pression sur les élus. Toutefois, ceux-ci parviennent à obtenir, à l'intérieur des assemblées, la diffusion de leurs consignes et à satisfaire ainsi leur intérêt particulier.

2) Les groupes d'études, défense au sein des assemblées d'un intérêt sectoriel

La définition française de la démocratie empêche de considérer que les lobbies participent à la définition du bien commun, l'intérêt général ne pouvant se résumer à l'addition d'intérêts particuliers.

A la différence des partis politiques et groupes parlementaires, qui poursuivent la réalisation d'un intérêt transcendant les intérêts individuels de leurs sympathisants, les groupes d'intérêt et d'études cherchent à satisfaire leur intérêt particulier : *« quand il se fait des brigues (…), la volonté de chacune de ces associations devient générale par rapport à ses membres et*

[1909] Ce que reconnaissent les promoteurs de la nouvelle réglementation, A. GROSSKOT et P. BEAUDOUIN : *« omniprésent, le lobbying est une activité qu'il serait vain de chercher à interdire »*. Exposé des motifs de la proposition de résolution tendant à modifier le règlement de l'Assemblée Nationale pour établir des règles de transparence concernant les groupes d'intérêt, enregistrée à la présidence de l'Assemblée Nationale, le 11 septembre 2007.

particulière par rapport à l'Etat »[1910]. Quand bien même l'intérêt représenté serait collectif, il ne saurait devenir général et les groupes d'études, qui permettent l'intrusion de cet intérêt particulier au sein de l'Assemblée sont théoriquement peu compatibles avec les principes de la souveraineté nationale, notamment la nature représentative du mandat. Certes, cette condamnation de principe pourrait également frapper les partis politiques et groupes parlementaires. Toutefois, *« les groupes politiques sont légitimes (…), les autres groupes sont considérés a priori avec méfiance car poursuivant des buts beaucoup moins légitimes, beaucoup moins nobles que les groupes politiques »*[1911]. Ainsi, malgré leur appréciation favorable (a), les groupes d'études ont permis à l'ensemble des activités économiques de disposer d'un relais institutionnel au sein des assemblées et d'influencer la décision des élus[1912] (b).

a) La bienveillance parlementaire

Parce qu'ils cherchent à améliorer l'expertise des élus dans un domaine particulier, les groupes d'études sont largement acceptés par les élus qui estiment qu'ils *« permettent d'améliorer les textes et d'apporter des éclairages nécessaires »*[1913], offrent *« une meilleure connaissance des sujets abordés »*[1914] et « *contribuent à éclairer, même au plan technique, les dossiers ou textes examinés par l'Assemblée »*[1915]. Leur rôle n'est pas d'établir des consignes de vote, mais d'informer les parlementaires. Ainsi, Ph. MARTIN, député SRC, rappelle que *« la décision, in fine, doit-être ''politique'' »*[1916] et F. VANNSON, confirme que l'union des membres d'un même groupe d'études cède lorsque le texte revêt une dimension politique : *« généralement, il s'agit de textes techniques sur lesquels un consensus peut intervenir. Ce ne sont pas des textes qui ont une portée, une signification politique forte. Sur ces derniers textes, le consensus n'est pas possible : la politique reprend ses droits »*[1917]. Si ce constat est

[1910] J. J. ROUSSEAU, *Du contrat social*, Paris, Garnier-Flammarion, 1966, p. 66-67.

[1911] J. M. PONTIER, Les intergroupes parlementaires, *op. cit.*, p. 1182.

[1912] Ainsi, H. CONSTANTY et V. NOUZILE estiment que *« presque tous les métiers et les secteurs économiques ont réussi, de cette façon, à faire leur trou à l'Assemblée, grâce à des députés qui se sentent très concernés, professionnellement ou géographiquement »*. H. CONSTANTY et V. NOUZILE, *Députés sous influences, le vrai pouvoir des lobbys à l'Assemblée Nationale*, Paris, Fayard, 2006, p. 222-223.

[1913] F. MARLIN, député apparenté UMP, réponse au questionnaire adressé aux parlementaires.

[1914] Ch. VANNESTE, député UMP. *Idem*.

[1915] Ph. MARTIN, député SRC. *Idem*.

[1916] *Idem*.

[1917] F. VANNSON, réponse au questionnaire adressé aux parlementaires.

Ph. DURON, député socialiste adhère, à l'analyse du député UMP : *« les groupes d'études facilitent la réflexion, l'information du parlementaire. Ils participent à la construction du point de vue du parlementaire. Certains*

exact, il n'est plus aujourd'hui pertinent, la distinction entre sujets politiques et sujets techniques étant floue, notamment du fait d'un phénomène de sous-politisation des questions examinées par les assemblées, moyen pour les responsables de s'assurer de l'adhésion des parlementaires, convaincus du caractère technique des textes étudiés[1918].

Ces structures de réflexion transcendent les clivages politiques habituels, ainsi, F. VANNSON, député UMP et ancien président du *groupe d'études sur la montagne* affirme, qu'entre 2002 et 2007, *« lorsqu'un texte concernait de près ou de loin la montagne, les députés de ce groupe, tous bords confondus, préparaient des amendements en commun et les soutenaient ensuite en séance comme un seul homme »*. D. MIGAUD, ancien député socialiste, adhère à cette analyse : *« les groupes mélangent des élus de tous partis et de toute région, qui peuvent ainsi coordonner leur action pour faire passer ou bloquer tel amendement, comme c'est arrivé au groupe montagne auquel je participe »*[1919].

Ce faisant, ils permettent à un intérêt particulier d'être représenté auprès des élus. En effet, quand bien même les parlementaires avancent le caractère collectif de l'intérêt étudié, et défendu, ce dernier ne devient pas l'intérêt général du seul fait de son caractère collectif, il demeure un intérêt particulier

b) Un intérêt segmentant, l'exemple du groupe d'étude sur le thermalisme

Présentés comme des structures de réflexion et d'information, les groupes d'études, qui peuvent défendre un intérêt collectif[1920] ou particulier[1921], créent une nouvelle ligne de partage entre les élus défendant l'intérêt qui leur est apparu suite aux échanges qui ont lieu dans le cadre du groupe d'études et ceux qui n'entendent pas privilégier cet intérêt particulier. Il est ainsi habituel de voir s'opposer, en commission et en séance, les parlementaires membres d'un groupe d'études à ceux qui n'appartiennent pas à cette structure intermédiaire.

---

groupes très influents (aérien par exemple) agissent sur l'arrêt de telle ou telle position. En aucun cas, ils n'amènent les parlementaires à passer outre la position arrêtée par le groupe ». Réponse au questionnaire adressé aux parlementaires.

[1918] Thèse défendue par P. LASCOUMES, Les compromis parlementaires, combinaisons de surpolitisation et de sous-politisation. L'adoption des lois de réformes du code pénal (décembre 1992) et de création du PACS (novembre 1999), *op. cit.*, p. 455-478.

[1919] D. MIGAUD cité par H. CONSTANTY et V. NOUZILE, *Députés sous influences, le vrai pouvoir des lobbies à l'Assemblée Nationale*, *op. cit.*, p. 223.

[1920] C'est le cas, notamment, des groupes d'études ayant choisi de réfléchir sur le littoral, sur la montagne, sur les prisons…

[1921] C'est le cas du groupe d'étude sur la « filière chocolat », ou de celui relatif aux « appellations d'origine ».

Tel est le cas lorsque les assemblées examinent un texte relatif au thermalisme. Existent, en effet, au sein des deux assemblées, deux groupes d'études *« thermalisme et climatisme »*, composés de parlementaires[1922] liés à une circonscription thermale[1923], soit que leur circonscription n'accueille qu'une seule station thermale, c'est le cas d'A. BOCQUET, député-maire de Saint-Amand-les-Eaux, soit que celle-ci s'inscrive dans une *« tradition thermale »*, à l'exemple des Pyrénées. Tous ont donc un intérêt électoral à appartenir à ce groupe, qui leur permet de montrer à leurs électeurs qu'ils prennent en compte leur bien-être ; toutefois, ce n'est pas simplement l'intérêt local qu'ils vont être amenés à défendre, mais l'intérêt de toute l'activité thermale. Ce faisant, ils se font les porte-parole d'un intérêt particulier. Ainsi, le 11 mai 1999, F. LIBERTI, député communiste de l'Hérault, interroge la ministre de la Santé sur le possible déremboursement par la sécurité sociale de certaines cures thermales, qui constituent la première source de revenu de ce secteur économique : *« cette disposition, si elle était retenue, engendrerait la disparition de cette activité de soins dans notre pays, étant donné l'équilibre fragile de nombreuses stations thermales qui investissent avec audace pour apporter de constantes améliorations et créer un dynamisme certain dans des régions bien souvent sinistrées économiquement. C'est le cas dans ma circonscription où la ville de Balaruc-les-Bains, troisième station nationale, gère deux structures thermales, emploie quatre cent cinquante salariés et vient d'investir vingt-cinq millions de francs pour garantir l'avenir économique de la station »*. Cette question au Gouvernement, offerte à un député de la majorité, permet à l'élu de témoigner de l'attention qu'il porte à ses électeurs, la circonscription étant expressément mentionnée dans cette intervention. Cette volonté de préserver l'intérêt local et de contraindre le Gouvernement à le prendre en compte dans l'élaboration de sa décision, conduit l'élu à défendre l'ensemble de la filière. Il n'agit plus alors comme le défenseur de l'intérêt général, mais avoue être devenu *« l'interprète de médecins, d'exploitants thermaux, de salariés, de curistes et de tous ceux dont l'activité dépend directement du bon fonctionnement des établissements thermaux »*. La généralisation tentée par le député ne peut masquer le caractère particulier de l'intérêt défendu, protection

[1922] Quarante-neuf députés et dix-huit sénateurs.

[1923] Certains élus n'ont pas de lien direct avec le thermalisme, leur circonscription peut cependant jouxter une circonscription thermale. Dans d'autres cas, les parlementaires, qui n'ont pas directement de lien avec le thermalisme, ont choisi de diversifier leurs centres d'intérêt en appartenant à de nombreux groupes d'études. Ainsi, Ch. REVET, sénateur UMP, appartient à dix-neuf des vingt-huit groupes d'études du Sénat et à deux des quatre sections.

A l'Assemblée, les proportions sont plus importantes, ainsi, J. REMILLER, député UMP, est membre de soixante-huit des cent treize groupes d'études, et a choisi d'appartenir au groupe relatif au thermalisme sans qu'apparemment sa circonscription ait développé cette activité.

A l'opposé, H. EMMANUELLI, député socialiste, appartient au seul groupe d'études sur le climatisme et le thermalisme.

qui crée une scission nouvelle entre députés, non plus en fonction de leur appartenance politique mais en fonction de leur attachement à un intérêt particulier, en l'espèce, celui du thermalisme[1924].

Ce caractère segmentant apparaît avec plus de vigueur lorsqu'en 2008 la commission des Affaires Sociales propose de réduire le taux de remboursement des cures thermales. Le 21 octobre 2008, la commission des Affaires Sociales décide, lors de l'examen du *projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2009*, d'adopter l'amendement d'Y. BUR, limitant la prise en charge par la sécurité sociale des cures thermales à 35 %[1925]. Deux membres importants du groupe d'études ont alors choisi d'écrire à R. BACHELOT, ministre de la Santé, afin de l'alerter sur les dangers d'une telle mesure : A. BOCQUET, député communiste et président du groupe d'étude sur le thermalisme et L. GISCARD D'ESTAING, député UMP et vice-président du groupe d'étude sur le thermalisme. L'intérêt thermal dépasse les clivages politiques, un député communiste et un député gaulliste partageant la même vision. Il convient, toutefois, de ne pas se réjouir d'une telle union car elle ne bénéficie pas à l'intérêt général et crée une nouvelle division, moins acceptable, puisqu'elle oppose des élus décidés à agir en faveur de l'intérêt général et des élus qui veulent défendre le bien être de leur circonscription, qui selon eux, participe à l'intérêt général.

Les arguments mis en avant par les élus attestent cette tentative de globalisation, ils ne défendent pas uniquement l'intérêt de cette activité, mais le bien être de l'ensemble de la Nation, auquel participe l'activité. Ainsi, le 29 octobre 2008, J. L. BIANCO défend, sur son site internet, le principe du remboursement des cures thermales à 65 % : *« de sérieuses études scientifiques sont actuellement entreprises afin de démontrer le service médical rendu aux malades bénéficiant de cures thermales. Le thermalisme s'est ouvert à de nouveaux champs de compétences, notamment celui de la médecine de prévention. Les patients qui bénéficient de cures sont souvent âgés. Cette pratique peut leur permettre de vieillir dans de meilleures conditions et de consommer moins de médicaments. Le thermalisme permet de diminuer la durée des traitements médicamenteux et trouve également toute son utilité dans les soins de suite, en favorisant, par une prise en charge adéquate et pédagogique, la convalescence de malades. Par ailleurs, nous savons que la grande majorité de ceux qui bénéficient des cures*

[1924] Il est habituel que les questions, orales ou écrites au Gouvernement, soient utilisées, que le parlementaire appartienne à la majorité ou à l'opposition, pour attirer l'attention sur la mise en péril d'un intérêt collectif. Soit que celui-ci concerne spécialement la circonscription électorale de l'élu, comme c'est le cas en l'espèce. Soit que l'élu se fasse, à cette occasion, le porte parole d'un intérêt privé, telle la question posée par Th. MARIANI, député UMP, le 28 avril 2009 qui interroge L. CHATEL, secrétaire d'Etat à l'Industrie et à la Consommation, sur la mise en œuvre de la TVA réduite à 5,5 % dans la restauration.

[1925] Amendement n° 31.

thermales sont des patients d'origine modeste, pour lesquels le reste à charge représente déjà près de 70 % du coût de la cure si l'on agrège les soins, les honoraires et les dépenses de séjour et de voyage. Le thermalisme permet sur le long terme une importante économie à considérer. Il est ainsi essentiel de maintenir le taux de la participation de l'assuré à 35 % »[1926].

Afin de combattre l'influence du lobby, le Gouvernement rappelle que l'intérêt général ne peut se résumer à l'intérêt du plus grand nombre : *« lorsqu'il s'agit de faire prendre les soins en charge par la collectivité, il faut se poser la question du service médical rendu »*[1927]. La question, posée par le député socialiste J. P. DUFAU, à laquelle B. LAPORTE, secrétaire d'Etat aux Sports, répond, reprend mots pour mots le plaidoyer de J. L. BIANCO. Certes, les deux députés appartiennent au même groupe, cette identité peut donc être la conséquence de la collectivisation du travail parlementaire qui offre aux élus un argumentaire type, qui sera également utilisé dans la défense des amendements du groupe[1928]. Cependant, cette similitude est également le fruit du lobbying mené par les associations et groupes ayant intérêt au maintien de l'activité des stations thermales. Ce qu'atteste l'exposé des motifs de l'amendement n° 416 au PLFSS, signé par dix-huit députés UMP membres du groupe d'études sur le thermalisme, proposant le rejet de l'amendement BUR : *« des études scientifiques sont entreprises afin de démontrer le service médical rendu aux malades bénéficiant de cures thermales.*

Le thermalisme s'est ouvert à de nouveaux champs de compétences, notamment celui de la médecine de prévention. Les patients qui bénéficient de cures sont souvent âgés. Cette pratique peut leur permettre de vieillir dans de meilleures conditions et de consommer moins de médicaments, ce qui constitue un bénéfice médical certain.

Il est indispensable de considérer l'économie réalisée sur le long terme, notamment pour les maladies chroniques. En effet, le thermalisme permet de réduire le nombre d'arrêts maladie et de diminuer la durée des traitements médicamenteux. Le thermalisme trouve également toute son utilité dans les soins de suite, en favorisant, par une prise en charge adéquate et pédagogique, la convalescence de malades.

En outre, il convient de rappeler que la grande majorité des curistes qui bénéficient des cures thermales sont des patients d'origine modeste, pour lesquels le reste à charge représente déjà

[1926] http://www.jean-louis-bianco.com/2008/10/thermalisme-lamendement-adopte-la-semaine-derniere-qui-reduit-le-remboursement-des-cures/

[1927] B. LAPORTE, réponse à la question orale sans débat de J. P. DUFAU, député socialiste, 10 juin 2008.

[1928] Notamment parmi l'exposé des motifs de l'amendement n° 456 au PLFSS pour 2009, présenté par les députés socialistes J. P. DUFAU, A. VIDALIES et H. EMMANUELLI.

près de 70 % de coût de la cure si l'on agrège les soins, les honoraires et les dépenses de séjour et de voyage »[1929]. L'identité parfaite des arguments suffit à affirmer que les groupes parlementaires ne sont pas seuls à assister les députés, ceux-ci acceptent également l'aide des groupes d'intérêt et se font, sous couvert de l'intérêt général, promoteurs d'un intérêt privé.

La détermination des élus du « groupe thermalisme » a eu raison de l'amendement d'Y. BUR, que celui-ci a accepté, le 30 octobre 2008, de retirer, après avoir alerté les pouvoirs publics sur la possible contradiction entre l'intérêt général et la prise en charge par la collectivité des cures thermales à hauteur de 65 % : *« je pense qu'il est important que nous ayons eu ce débat. Il est important que tous les soins et toutes les thérapeutiques qui sont proposés dans notre pays soient évalués (...). Il y a un problème économique, que je ne méconnais pas, et qui mérite d'être analysé. Mais relève-t-il de la compétence de l'assurance maladie ? Beaucoup d'études ont déjà été menées (...), on constate que l'origine des curistes se concentre aux alentours des lieux de cure, comme si la proximité de la source induisait un certain nombre de pathologies, ou comme si la nature, bonne mère, avait anticipé le fait qu'il y aurait un jour une concentration de pathologies dans un territoire donné et fait jaillir une source dans les parages pour les traiter (...). Il est important que nous y voyions clair. Madame la Ministre, vous avez rappelé la nécessité, pour l'ensemble du secteur thermal, de prouver le service médical rendu. Or, les établissements thermaux ne sont pas forcément les mieux placés pour conduire objectivement les analyses nécessaires. Pour ma part, je crois qu'il faut s'en remettre, dans ce domaine comme dans les autres, à l'expertise de la Haute autorité de santé, dont c'est le rôle que d'établir l'efficacité des thérapeutiques et de valider leur efficience. C'est au terme de cette analyse que nous pourrons ouvrir le dossier en disposant d'une réelle expertise scientifique, et de la manière la plus objective.*

C'est la raison pour laquelle je vais retirer cet amendement (...). Je suis heureux d'avoir lancé le débat, et j'espère que nous pourrons y revenir en disposant d'une expertise médicale de haut niveau »[1930].

[1929] Exposé des motifs de l'amendement n° 416 proposé par J. IRLES, F. CALVET, L. GISCARD D'ESTAING, D. DORD, R. LECOU, D. JACQUAT, D. QUENTIN, F. REISS, E. BLANC, J. AUCLAIR, Ch. ESTROSI, E. CIOTTI, D. MACH, J. Cl. FLORY, M. ROUSTAN, M. RAISON, M. FRANCINA ET J. J. GAULTIER. Bienveillance parlementaire qui a été remarquée par le lobby du thermalisme qui a *« tenu à remercier solennellement les députés de toutes tendances dont la mobilisation et le soutien efficace ont permis le retrait de l'amendement BUR et tout particulièrement les dix-huit députés qui ont présenté en date du 27 octobre 2008 un ''contre-amendement'' visant à maintenir le taux de remboursement ». http://www.auvergne-thermale.com/actualite/1/2009/10/suite-de-l-amendement-bur---les-elus-restent-mobilises.php*

[1930] Y. BUR, troisième séance du jeudi 30 octobre 2008.

Attitude proche de celle de V. GISCARD D'ESTAING, alors Président de la République, suite à l'abandon de la réforme des procédures de faillites : *« les obstacles parlementaires, le frein de certains milieux professionnels expriment sans doute l'insuffisante maturité du sujet. L'action du Gouvernement ne peut pas être de décider le bien par décret, mais de créer les conditions de son acceptation et de sa réalisation par l'ensemble du corps social »*. V. GISCARD D'ESTAING, *Le pouvoir et la vie*, Paris, Cie 12, 1988, p. 221.

Les groupes d'études n'apparaissent plus comme des structures de réflexion, ils sont le moyen, pour un lobby quel qu'il soit, et quand bien même l'intérêt défendu serait légitime, d'influencer la décision finale. Action qui détourne l'élu de l'intérêt général, et de la consigne de vote qui le traduit, et le conduit à prendre en compte, dans la définition de celui-ci, des intérêts particuliers avec lesquels, par nature, il n'est pas compatible.

Parce qu'elle va contraindre les élus à accepter la conception de l'intérêt général validée par les citoyens[1931], la discipline de vote éloigne la tentation de céder aux intérêts particuliers qui sont parfois présentés aux élus sous les atours de l'intérêt général. Elle garantit l'unité là où les lobbies créent la division. Observée sous cet angle, la discipline de vote n'est plus incompatible avec la perception classique du mandat parlementaire, ni avec la souveraineté nationale ; elle devient, au contraire, un moyen de la garantir.

§2 : La discipline de vote, gardienne de l'intérêt général contre les intérêts particuliers

Parlementaires (A) et ministres (B) acceptent, même si chacun admet la légitime intrusion de certains intérêts sectoriels, l'affirmation selon laquelle la discipline de vote, parce qu'elle impose aux parlementaires de suivre la décision élaborée collectivement en vue de l'intérêt général, fait échec aux pressions des intérêts particuliers. En cela, elle assure la réalité des principes forgés au dix-huitième siècle et qui font du parlementaire le représentant de la Nation et non celui d'un intérêt local ou particulier.

A) La vision parlementaire, la discipline de vote protection contre les assauts des lobbies

Nombre de parlementaires adhèrent à l'idée selon laquelle la discipline de vote freine l'action des lobbies, puisqu'elle oppose à leur volonté une consigne de vote, élaborée en vue de la satisfaction du bien commun de la Nation (a). Toutefois, une lecture attentive des réponses fournies laisse percevoir un double degré de langage : s'ils condamnent l'action des lobbies, les parlementaires n'entendent pas se ranger à la conception abstraite de l'intérêt

[1931] Que le parlementaire appartienne à la majorité ou à l'opposition, le parti se projetant de manière à établir un programme qui n'est pas profitable à ses seuls partisans.

général défendu par la discipline de vote, sans y avoir incorporé l'intérêt de leur circonscription. La discipline de vote devient alors un moyen d'éviter le localisme (b).

1) Une acceptation nuancée

Cinquante-six parlementaires, députés et sénateurs, élus de gauche comme de droite, se sont prononcés sur la véracité de l'affirmation avancée par les collaborateurs parlementaires[1932] : la discipline de vote est un moyen d'éviter que les élus deviennent les porte-parole d'un intérêt particulier ou d'un groupe de pressions. Neuf des cinquante-six réponses doivent être écartées parce qu'elles s'éloignent du sujet abordé[1933].

Parmi les quarante-sept réponses exploitables, vingt-cinq parlementaires refusent d'adhérer à la vision proposée, alors que vingt-deux l'acceptent. *A priori*, les élus sont donc majoritairement opposés à cette vision et refusent de considérer que la discipline de vote protège le mandat parlementaire et le régime contre l'action des lobbies (a). Il convient d'étudier plus précisément leurs réponses, dans la mesure où celles-ci, qu'elles soient positives ou négatives, sont mitigées (b).

a) Une hostilité équivoque

Vingt-cinq parlementaires sur quarante-sept refusent de considérer que la discipline de vote éloigne les lobbies de la délibération. La plupart des rejets catégoriques ne sont pas motivés[1934].

Seize parlementaires ont justifié leur refus d'admettre que la discipline de vote puisse limiter la propension des élus à représenter un intérêt particulier. Certains estiment qu'elle est contraire à leur conception du mandat parlementaire. C'est le cas de G. BOURDOULEIX, député UMP, qui affirme qu'*« imaginer cela serait avoir une piètre opinion des*

[1932] Notamment, par X. TAQUILLAIN, à l'époque, chargé de mission du groupe UMP. Entretien avec l'auteur.

[1933] C'est le cas, par exemple, de la réponse de D. DORD, député UMP, qui affirme : *« les courants qui en usent le font essentiellement dans le but de ne pas servir les intérêts du parti adverse »*, argument qui évoque une instrumentalisation de la discipline de vote sans vraiment répondre à la question.

[1934] Ainsi, Ch. VANNESTE et J. P. DECOOL, députés UMP répondent *« non »* à la question posée sans expliquer leur opposition. C. GENISSON, députée socialiste partage ce mutisme, puisque, comme ses collègues membres du groupe gaulliste, elle a répondu : *« non »*.

Réponses au questionnaire adressé aux parlementaires.

parlementaires »[1935]. Détournant le titre d'un film célèbre des années 1970-1980[1936], J. P. GIRAN, député UMP, affirme : « *non. Et la conscience individuelle, bordel !* »[1937]. J. M. ROUBAUD, député UMP, partage cette analyse : *« non. Il se peut que ce soit la réflexion du parlementaire lui même qui puisse le conduire à être en désaccord avec son groupe »*[1938]. Enfin, selon F. CORNUT GENTILLE cette affirmation traduit *« une vision caricaturale des parlementaires et du groupe. La discipline de vote participe à la rationalisation des institutions politiques françaises. Elle découle du mode de scrutin, de la place accordée, dans le pays, aux partis politiques. C'est la résultante d'un engagement, non d'un besoin de discipline »*[1939].

D'autres parlementaires estiment que la discipline de vote ne peut pas faire triompher l'intérêt général contre les intérêts particuliers promus par les groupes d'intérêt. Ainsi, J. P. SUEUR, sénateur socialiste estime que *« les* lobbies *peuvent très bien tenter d'influencer la position du groupe via le ou les parlementaires qui suivent le sujet au nom du groupe et auxquels le groupe fait confiance »*[1940]. A DUFAUT, député UMP adhère à cette vision : *« non, les amendements, même retirés en commission, peuvent être sollicités par des groupes de pression »*[1941]. De même, Ph. DURON, député SRC rappelle que *« la discipline de vote est un processus régulateur, elle n'empêche pas les députés de se faire le porte-parole d'un groupe d'influence »*[1942].

D'autres élus relativisent leur opposition, à l'instar de F. VANSSON qui oppose un *« non, je ne le crois pas »*[1943] à l'affirmation. Certains justifient cette relativisation en affirmant que la discipline de vote ne peut avoir uniquement pour objectif de contrarier l'action des lobbies. C'est le cas de F. LABRETTE-MENAGER, députée UMP, qui estime que la discipline de vote n'a pas vocation à être uniquement un garde-fou, elle remplit une mission plus large, elle est *« un état d'esprit (...) l'esprit d'appartenance »*. De même, F. CALVET, député UMP, affirme : *« non, elle résulte d'une conscience personnelle, de la représentativité nationale et*

[1935] Réponse au questionnaire adressé aux parlementaires.
[1936] *« Et la tendresse ? Bordel! »*, film de P. SCHULMANN.
[1937] Réponse au questionnaire adressé aux parlementaires.
[1938] *Idem*.
[1939] *Idem*. Cette *« vision caricaturale »* est pourtant celle d'un collaborateur du groupe UMP auquel appartient le député. Cette remarque atteste que les collaborateurs ne perçoivent pas les élus comme des hommes libres, ce que ceux-ci cherchent à promouvoir, mais les considèrent comme les instruments d'un idéal que le groupe s'est donné pour mission de réaliser.
[1940] Réponse au questionnaire adressé aux parlementaires.
[1941] *Idem*.
[1942] *Idem*.
[1943] *Idem*.

du respect de la loyauté des engagements de campagne au regard des électeurs »[1944]. M. DIEFENBACHER, qui appartient également au groupe UMP de l'Assemblée Nationale, estime, quant à lui, que *« la discipline de vote est un moyen pour la majorité de le rester. La discipline de vote est un moyen pour l'opposition d'exister »*[1945]. *In fine*, neuf des vingt-cinq parlementaires qui rejettent le fait que la discipline de vote soit un moyen d'éviter que les parlementaires ne cèdent aux intérêts particuliers, relativisent leur opposition, notamment parce qu'ils estiment que la discipline de vote ne peut pas être réduite à cette seule mission. Il ne s'agit donc pas, dans ce cas, d'un rejet pur et simple de la proposition, mais d'une prise de conscience que la fonction attribuée à la discipline de vote est plus large. Certains des parlementaires qui ont accueilli favorablement le constat, adoptent une approche identique, estimant que la discipline de vote ne peut être simplement justifiée par la volonté de limiter l'influence des lobbies, et que, si elle permet une mise en œuvre efficiente des principes de la souveraineté nationale, ce n'est pas son but premier.

b) Un constat globalement accepté

Vingt-deux parlementaires admettent que la discipline de vote est un moyen de protéger les textes contre les modifications défendues au nom d'un intérêt particulier, c'est le cas de C. QUERE, députée SRC[1946], ou d'H. CUQ, ancien député gaulliste et *ministre chargé des Relations avec le Parlement* des Gouvernements RAFFARIN et DE VILLEPIN[1947] : « *vous avez raison de le présenter comme ça (...), il faut éviter que le poids des* lobbies *ne devienne majoritaire. Cela relève de la responsabilité du groupe et du président de groupe qui est en charge de l'intérêt général »*[1948]. De même, M. CARILLON-COUVREUR, députée SRC, affirme que : *« la discipline de vote est un garde-fou »*[1949].

Quinze parlementaires nuancent leur adhésion, certains, à l'image de J. L. REITZER, député UMP, ne justifient pas leur réponse : *« oui et non, mais c'est vrai que la position collective est plus difficile à orienter »*[1950]. De même, G. PEIRO, député SRC, affirme : *« c'est parfois vrai,*

[1944] *Idem.*
[1945] *Idem.*
[1946] *« Oui, c'est vrai ». Idem.*
[1947] Entre 2004 et 2007.
[1948] Entretien avec l'auteur.
[1949] *Idem.*
[1950] Réponse au questionnaire adressé aux parlementaires.

mais c'est également réducteur »[1951] ; J. GAUBERT, qui appartient également au groupe SRC, estime, quant à lui, que *« ça peut être vrai ! »*[1952]. Enfin, selon J. J. JEGOU, sénateur du groupe Union Centriste, *« cette affirmation peut apparaître comme fondée. Cependant, elle m'apparaît un peu facile et confond les deux assemblées avec des écoles maternelles »*[1953].

Les autres parlementaires, qui, bien qu'admettant la véracité de la position présentée, en relativisent l'impact, estiment, comme ceux qui s'étaient opposés à la thèse, que la discipline de vote a une fonction plus large. C'est le cas de J. P. MICHEL, sénateur socialiste, selon qui, *« la discipline de vote, certes, est un moyen pour qu'on essaie de rechercher l'intérêt général et qu'on ne soit pas l'expression d'un groupe de pression ; mais la discipline de vote a une fonction, à mon avis, qui va au-delà de cette affirmation »*[1954]. De même, A. VIDALIES, qui appartient également au groupe SRC, estime : *« c'est un des aspects, mais c'est surtout la lisibilité d'une position politique qui implique cette règle »*[1955]. C. MORIN-DESSAILLY, membre du groupe Union Centriste du Sénat affirme : *« c'est vrai, mais ce n'est pas exclusivement et de prime abord cela, même si cela peut entrer en ligne de compte : la discipline de vote, c'est le moyen de dégager des majorités claires, lisibles qui légitiment la décision »*[1956]. La proximité entre les arguments avancés par ces parlementaires et ceux des élus qui relativisent leur dénégation permet de considérer que ces derniers acceptent de considérer, certes avec réticence, que la discipline permet d'éviter que le parlementaire se fasse le porte-parole d'un intérêt particulier, tout en relativisant leur accord. Quelle que soit leur opinion[1957], les élus évoquent avec circonspection les rôles opposés de la discipline de vote et des lobbies, la première préservant l'intérêt général des attaques menées par les seconds, soucieux de voir triompher un intérêt particulier. Au centre de cette bataille, le parlementaire est tiraillé entre deux exigences de même valeur : la loyauté envers l'intérêt général qu'ils se doivent, conformément à la théorie classique du mandat parlementaire, de définir indépendamment de toute pression et celle envers leurs électeurs qui, localement, leur

---

[1951] *Idem.*

[1952] Position partagée par O. DUSSOPT, député socialiste : *« oui, cela peut être le cas »*. Réponses au questionnaire adressé aux parlementaires.

[1953] *Idem.*

[1954] *Idem.*

[1955] *Idem.*

[1956] *Idem.*

[1957] Il est possible de constater que les députés de gauche admettent plus facilement le rôle protecteur de la discipline de vote puisqu'au sein du groupe SRC, dix des seize parlementaires qui ont répondu à cette question, soutiennent l'affirmation et cinq seulement s'y opposent (la dernière réponse n'étant pas exploitable).

Les députés UMP sont treize à estimer que la proposition est fausse et huit d'entre eux manifestent une opposition franche à l'idée que la discipline de vote puisse protéger l'élu des lobbies. Seuls sept députés UMP admettent la véracité de l'affirmation, et six apportent une précision qui relativise la portée de l'affirmation.

ont fait confiance. Ces deux exigences, parfois antinomiques, expliquent la circonspection des parlementaires, notamment parce que, lorsqu'est évoquée l'acceptation d'intérêts particuliers, les parlementaires évoquent l'intérêt de leur circonscription.

2) Une lecture à deux entrées, les parlementaires garants de l'intérêt local

Nous avons déjà pu constater que s'établit entre l'élu et les citoyens de sa circonscription, un lien quasi contractuel : les électeurs entendent que les parlementaires défendent au Parlement l'intérêt de leur circonscription. Lien qui remet en cause la théorie de la démocratie représentative, sans la nier totalement : juridiquement, l'élu continue de représenter la Nation, pratiquement, il est aussi le défenseur des intérêts locaux et se doit d'opposer à un intérêt général défini abstraitement, les intérêts concrets de ses électeurs. Ainsi, M. FRANCINA, député UMP, affirme que *« tous les parlementaires portent à un moment donné un intérêt particulier : pour une région, pour un département, pour un projet, pour une profession, pour une catégorie d'électeurs »*[1958]. Aussi, quand les parlementaires sont interrogés sur leurs possibles actions en faveur d'un intérêt particulier, ils réinterprètent la question en affirmant la nécessaire intégration des intérêts locaux à la définition de l'intérêt général (a). L'échec marginal de la discipline de vote, déjà relevé précédemment à propos de sujets ayant un impact local important, tels les textes relatifs à la chasse ou réglementant la vente d'alcool, témoigne de la victoire de l'intérêt général sur les intérêts particuliers (b). La discipline de vote devenant alors, ostensiblement, le moyen de protéger la nature représentative du mandat et la conception révolutionnaire de l'intérêt général.

a) Le parlementaire, « médiateur de circonscription »[1959]

Une proportion non négligeable de parlementaires[1960] a introduit l'importance des enjeux locaux dans son raisonnement, alors que la question n'entendait pas les conduire dans cette voie : *« êtes-vous d'accord avec cette affirmation : la discipline de vote est le moyen*

[1958] Réponse au questionnaire adressé aux parlementaires.

[1959] Formule issue de la réponse de D. GARRIGUE : *« un parlementaire est là pour exprimer ses idées et parfois, on regarde les enjeux locaux (...), l'élu a un rôle de médiateur de circonscription »*. Entretien avec l'auteur.

[1960] Un tiers.

pour le groupe d'éviter que le parlementaire ne se fasse le porte-parole d'un intérêt particulier ou d'un groupe de pressions ?».

Sur un panel de trente parlementaires qui, quelle que soit la chambre et l'orientation politique, ont fourni une réponse argumentée, dix lui donnent une orientation locale. Un tiers des parlementaires qui ont souhaité répondre à la question assimilent l'intérêt particulier évoqué à celui d'un territoire. Ainsi, P. BEAUDOIN, député UMP, accorde foi à l'affirmation, tout en axant sa réponse sur le rôle nécessaire du parlementaire, gardien de l'intérêt de sa circonscription : *« cela est vrai, mais dans une proportion plus limitée qu'on ne le croit généralement. Le fait pour un parlementaire de souligner les difficultés d'application du texte à un secteur particulier concerné par la loi est souvent une information précieuse. Notre société devient chaque jour plus complexe et il est difficile d'édicter des règles générales applicables au plus grand nombre. Représentant du peuple, en prise directe avec le quotidien vécu par les citoyens, l'élu doit répercuter au Gouvernement les difficultés particulières dont il a connaissance »*[1961]. Certes, l'élu ne fait pas explicitement référence à la place de la circonscription dans ce rôle d'intermédiaire, toutefois, la mention du *« quotidien vécu par les citoyens »* et des *« difficultés particulières dont il a connaissance »* renvoie directement aux informations recueillies par le parlementaire dans sa circonscription. Il incombe donc aux élus de porter à la connaissance des chambres et du Gouvernement, les contestations relevées lors de leurs échanges avec les électeurs. C'est dans ce sens que l'élu est un médiateur, chargé d'intégrer le bien-être de sa circonscription à l'intérêt général. A ce titre, les parlementaires, comme P. BEAUDOIN, estiment que *« ce n'est pas parce qu'une situation est particulière qu'elle s'oppose forcément à l'intérêt général »*[1962]. Cette vision est partagée par C. QUERE, députée SRC, qui estime que si la discipline de vote permet d'éloigner les pressions des groupes d'intérêt, *« le parlementaire doit parfois défendre aussi les intérêts des citoyens de son territoire »*[1963] et par M. THIOLLIERE, sénateur UMP, qui affirme que, *« de manière générale, le parlementaire doit être le porte-parole de l'intérêt général et répondre à la confiance qu'ont placée en lui ses électeurs, qu'il s'agisse des citoyens ou des élus locaux »*[1964]. Représentation qu'il justifie par la complexité de la fonction parlementaire : *« nous sommes là pour comprendre et analyser les problèmes qui nous sont posés par le biais des projets de loi. C'est d'ailleurs tout le sens du travail en commission. Nous sommes là*

[1961] Réponse au questionnaire adressé aux parlementaires.
[1962] *Idem.*
[1963] *Idem.*
[1964] *Idem.*

pour entendre les principaux acteurs concernés par une problématique donnée et envisager ensuite la meilleure des solutions pour nos concitoyens »[1965].

Ce faisant, les parlementaires reconnaissent la double nature de la représentation, exposée par C. FRIEDRICH : *« un Parlement est à la fois une assemblée délibératrice représentant une Nation et un intérêt, celui de l'ensemble et un congrès d'ambassadeurs représentant des intérêts différents et hostiles »*[1966]. Selon cette théorie, les parlementaires doivent remplir une mission d'une double nature, d'une part, ils sont censés vouloir pour la Nation, fonction *« altière, chère aux théoriciens de la souveraineté »*[1967]; d'autre part, ils sont chargés de porter à la connaissance du pouvoir central les doléances de leur territoire. Il leur appartient de défendre, dans les phases successives de l'élaboration de l'intérêt général, le bien être des citoyens tel qu'il leur est apparu au cours des échanges liés avec les électeurs et de faire valoir la nécessité de respecter, dans la législation, l'intérêt particulier de leur circonscription. En 1975, P. AVRIL, qui estime que cette mission, bien que moins prestigieuse que la première, est tout aussi nécessaire au fonctionnement harmonieux de l'Etat, affirme, en s'appuyant sur le statut réservé aux partis politiques par la Constitution de 1958 et sur l'hostilité du Général DE GAULLE envers la représentation d'intérêts particuliers[1968], que : *« les nouvelles institutions (...) ne reconnaissent donc pas la légitimité de la fonction de doléances »*[1969]. Les témoignages des parlementaires relativisent, aujourd'hui, cette affirmation, les élus s'étant réapproprié cette fonction de doléances en soutenant, souvent contre un Gouvernement hostile, les recommandations de leurs électeurs dans le débat, afin que l'intérêt général ne souffre pas d'une trop grande abstraction. Cette nécessité de réintroduire la fonction de doléances dans le mandat parlementaire, explique l'accueil favorable réservé aux groupes d'études. Parce qu'ils permettent, en amont et collectivement, de prendre en compte un intérêt particulier dans le processus législatif, ces groupes sont prisés des parlementaires, qui, habituellement, refusent d'y voir l'intrusion d'un groupe cherchant à défendre son intérêt propre.

S'ils acceptent de défendre l'intérêt de leur circonscription, non pas par calcul électoral, mais afin d'éviter l'édiction d'un texte inapplicable parce que adopté de manière à réaliser l'intérêt général abstraitement défini dans les antichambres, les élus refusent de porter au sein des

---

[1965] *Idem.*

[1966] C. FRIEDRICH, *La démocratie constitutionnelle*, Paris, 1958, p. 237. Cité par P. AVRIL, *Le régime politique de la Cinquième République*, *op. cit.*, p. 119.

[1967] *Ibid*.

[1968] Qui l'a conduit, en mars 1960, à refuser de convoquer le Parlement en session extraordinaire, assimilant l'action des parlementaires aux engagements pernicieux du mandat impératif.

[1969] P. AVRIL, *Le régime politique de la Cinquième République*, *op. cit.*, p. 119.

assemblées les intérêts individuels de groupes économiques ou lobbies. Ainsi, F. VANNSON, qui rappelait avoir présidé le groupe montagne de l'Assemblée Nationale et avoir, dans ce cadre, élaboré des textes visant à défendre l'intérêt des territoires et des élus membres contre les directives de vote des groupes[1970], affirme : *« je suis, pour ce qui me concerne, complètement insensible aux* lobbies. *Je défends la politique du Gouvernement et les intérêts de ma circonscription »*[1971]. Toutefois, lorsque ces deux intérêts entrent en conflit, le Gouvernement, le groupe parlementaire et le parti, parviennent, grâce à la discipline de vote, à réaffirmer les principes de la souveraineté nationale, en imposant aux élus, en dépit des critiques émises localement, le respect de l'intérêt général.

b) L'échec marginal de la discipline de vote, la victoire de l'intérêt général sur les intérêts locaux

Malgré leurs réticences, les parlementaires admettent que la discipline de vote est un moyen pour le groupe d'éviter que l'élu n'introduise dans le débat un intérêt particulier. S'ils ne donnent pas tous une définition du régime parlementaire, ils perçoivent la contradiction existant entre la théorie classique du mandat parlementaire et l'intrusion des lobbies et le fait que la discipline de vote évite la réalisation d'une association contre nature. Il convient, toutefois, de remarquer que la résistance des élus aux consignes sensées traduire l'intérêt général, est plus importante lorsque l'intérêt particulier en question est l'intérêt de leur circonscription. Ainsi, J. P. NICOLAS, député UMP, affirme : *« je n'oublie jamais que je suis l'élu d'une circonscription et qu'il m'appartient de conjuguer consignes de vote et avis des électeurs de la circonscription »*[1972].

D'autres parlementaires ne partagent pas cette analyse, estimant qu'en cas d'opposition entre l'intérêt général et l'intérêt local, il n'appartient pas aux élus de choisir quel intérêt privilégier, puisque, dans ce cas, la discipline de vote permet aux groupes d'imposer le respect de l'intérêt général. Ainsi, J. L. TOURAINE, député socialiste, estime : *« chacun connaît des pressions et des enjeux locaux et peut être tenté à un moment de renier ses convictions d'origine par confort. Le groupe est là pour rappeler quelles sont nos valeurs »*[1973]. J. P. MICHEL, sénateur socialiste, pousse plus en avant l'analyse en affirmant

[1970] Voir *supra*.
[1971] Réponse au questionnaire adressé aux parlementaires.
[1972] *Idem.*
[1973] *Idem.*

que la discipline de vote permet de faire triompher l'intérêt général contre les intérêts particuliers : *« la discipline de vote (...) est un moyen pour qu'on essaie de rechercher l'intérêt général »*[1974]. G. GORCE, partage cette appréciation : *« il est évident que sur les questions liées à la réglementation de la publicité sur l'alcool, les députés issus de circonscriptions viticoles ont tendance à adopter une position différente et seule la discipline de groupe conduit le parti à suivre une ligne conforme à l'intérêt public dans ces domaines »*[1975]. La formulation est ambiguë : d'une part, il n'évoque pas la discipline de vote, mais la discipline de groupe, notion plus large, qui englobe la discipline de vote. Toutefois, pour le député socialiste, les deux notions sont synonymes puisqu'il définit la discipline de vote comme : *« l'obligation de sacrifier au caractère collectif du travail parlementaire organisé autour des groupes : la discipline de vote est simplement la discipline de groupe »*[1976]. D'autre part, le député affirme que la discipline de vote contraint le parti et non le parlementaire, représentant l'intérêt particulier d'une circonscription, à respecter l'intérêt public. Les réponses précédentes permettent de clarifier l'affirmation : en évoquant le parti, le député a souhaité désigner les parlementaires. Il a, en effet, préalablement affirmé que : *« au parti socialiste, la logique depuis toujours est que la ligne politique est arrêtée, non pas par le groupe, mais par le bureau du parti. C'est cette hiérarchie qui a toujours prévalu »*[1977]. Dès lors, il ne semble pas logique d'affirmer que le groupe influence l'attitude ou la ligne politique du parti, alors que la hiérarchie politique fait du parti l'autorité supérieure. Il est donc possible d'estimer que le député a ici entendu affirmer que, face à un intérêt local qui s'impose aux élus, la discipline de vote est le seul moyen efficace dont dispose le groupe afin d'assurer le respect de l'intérêt général.

Les cas marginaux de satisfaction, par les élus, d'un intérêt local contre la consigne collective attestent l'efficacité de la discipline de vote à préserver l'intérêt général tel qu'il a été défini par le parti puis validé par les citoyens. Nous avons déjà constaté que le texte relatif aux organismes génétiquement modifiés avait été l'occasion d'un affrontement entre le Gouvernement et certains membres de sa majorité. La discipline de vote a, en l'espèce, permis l'adoption d'un texte conforme à la volonté du Gouvernement, traduction de l'intérêt général, puisque seuls trente députés du groupe UMP, sur un effectif total de trois cent dix-sept

---

[1974] *Idem.*
[1975] *Idem.* Voir *supra*.
[1976] *Idem.*
[1977] *Idem.*

membres, ont refusé de suivre la discipline de vote[1978]. La discipline de vote du groupe UMP a donc permis la victoire de l'intérêt général que le groupe et le Gouvernement ambitionnent de réaliser, contre les intérêts locaux représentés par les élus ruraux, conscients de la possible incompréhension de leur électorat en cas de vote positif[1979]. En l'espèce, la discipline de vote est apparue comme le seul moyen de garantir l'intégrité du texte concrétisant l'intérêt général validé par les citoyens, le Gouvernement ayant, une fois connue l'étendue des réticences, imposé l'unité, alors qu'il avait auparavant accordé la liberté de vote[1980].

C'est également la discipline de vote qui a permis l'adoption du *projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années de 2009 à 2014 et portant diverses dispositions concernant la défense*. Le 16 juin 2009, lors de son adoption en première lecture à l'Assemblée Nationale, seuls deux députés UMP ont choisi de s'opposer à la consigne de soutien[1981], alors que de nombreux élus avaient exposé, dans la presse et lors des réunions du groupe, leur hostilité envers un texte qui privait leur circonscription d'une source d'activité économique importante. C'est le cas de Ch. JACOB évoquant la suppression du régiment de SOURDUN[1982] ou de B. PANCHER, qualifié de *« coordinateur de la fronde »*[1983], qui, malgré l'impact négatif pour leurs territoires, ont soutenu le texte du Gouvernement. Il est vrai qu'en l'espèce la discipline de vote n'a pas été la seule ressource à la disposition du Gouvernement, les compensations financières offertes aux circonscriptions concernées[1984] ayant assuré au Gouvernement l'adhésion d'une large majorité du groupe UMP. Il convient, toutefois, de ne pas adopter une approche réductrice de la discipline de vote qui n'est pas uniquement un processus autoritaire caractérisé par l'obéissance à des consignes présentées comme impératives, mais est avant tout le résultat d'un échange entre parlementaires, sous l'autorité du parti ou du Gouvernement. Les concessions acceptées par le Gouvernement participent au processus de la discipline de vote, en ce sens qu'elles assurent l'unité des votes par l'adhésion plus que par la contrainte. Le témoignage de J. F. COPE, évoquant son expérience de ministre du Budget et sa volonté de plafonner la taxe professionnelle perçue par

---

[1978] Onze en rejetant franchement la consigne et dix-neuf en choisissant l'abstention. Il convient d'ajouter à cette opposition, l'absence de treize députés.

[1979] C'est le cas de Ch. GUILLOTEAU qui affirmait en 2008 : *« je suis élu d'une zone extrêmement rurale, j'ai eu de nombreuses discussions avec la population (...). Il y a certainement des agriculteurs qui ont voté pour moi car ils savaient que j'étais contre les expérimentations OGM »*. Voir *supra*.

[1980] Voir *supra*.

[1981] J. Cl. MATHIS a choisi de voter contre et J. MYARD de s'abstenir.

[1982] Ainsi, le 17 juin 2008 lors de la réunion du groupe UMP de l'Assemblée Nationale, le député-maire de Provins a affirmé : *« je ne dis pas qu'il ne faut pas faire de réforme. Je dis simplement qu'on manque d'information et que c'est anxiogène»*. *Le Figaro*, 17 juin 2008.

[1983] *Le Point*, 18 juin 2008.

[1984] Le secrétaire d'Etat à l'Aménagement, H. FALCO ayant été associé à la réforme de la carte militaire, afin de prévoir la reconversion des territoires touchés par cette restructuration.

les collectivités, confirme que la discipline de vote est un ensemble de pressions librement acceptées qui visent à obtenir un vote conforme, sans que la nature coercitive de la pratique ne l'emporte automatiquement : *« en proposant ce plafonnement, je me heurtais aux bénéficiaires de cette taxe qui allaient voir les recettes baisser : les collectivités locales. Je m'étais alors engagé sur une compensation intégrale par l'Etat. Cela avait suffit à rassurer une large partie des parlementaires de la majorité. Pas tous.*

Pour rallier les derniers récalcitrants, parmi lesquels plusieurs figures de la majorité sénatoriale, j'avais mis mes conseillers sur le pont. Ils devaient repérer les parlementaires sceptiques, ouvrir avec eux les négociations afin de voir comment nous pouvions les ''récupérer''.

Nous avions ainsi dû imaginer des compensations spécifiques pour les collectivités que certains d'entre eux dirigeaient. Je me souviens notamment que nous avions créé un fonds départemental pour l'insertion dont les critères étaient tellement précis qu'ils concernaient surtout quelques conseils généraux, dont les présidents, par ailleurs parlementaires, s'étaient ralliés à la réforme. De même, pour éviter l'opposition du sénateur-maire d'une grande ville détenue par la majorité, nous avions trouvé un compromis grâce à un petit amendement ''coup de pouce'' qui alignait le statut de la brigade des pompiers de la cité sur celui, plus favorable, d'autres soldats du feu »[1985].

L'intérêt général n'est donc pas totalement hermétique aux intérêts particuliers, à condition que ceux-ci voient leur légitimité admise par le Gouvernement. La contradiction entre la discipline de vote de la théorie classique du mandat parlementaire réapparaît alors.

B) La vision gouvernementale

Le Gouvernement, comité désigné par la majorité afin de réaliser l'intérêt général dont les contours ont été esquissés par les choix électoraux des citoyens, est le principal auteur des consignes de vote, perçues comme un moyen d'assurer l'intégrité de dispositions concrétisant le bien commun. Ces consignes, dirigées contre les directives des groupes de pression, sont un moyen de protéger les parlementaires contre les assauts des lobbies, les directives gouvernementales et partisanes surpassant celles des groupes d'intérêt (1). Toutefois, cette vision idéalisée est partiellement faussée par la pratique, qui conduit le Gouvernement à

[1985] J. F. COPE, *Un député ça compte énormément ! Quand le Parlement s'éveille, op. cit.*, p. 68-69.

utiliser la discipline de vote afin de faire adopter un texte, qui, bien que répondant, théoriquement, au bien commun de la Nation, permet de satisfaire un intérêt particulier (2), brisant le raisonnement qui nous avait permis de conclure que la discipline de vote respectait les principes de la souveraineté nationale et que, plus encore, elle en assurait la réalisation.

1) La discipline de vote, protection contre les assauts des lobbies

Comme les parlementaires, le Gouvernement considère que la discipline de vote réfrène l'action des lobbies, la majorité ayant à cœur de respecter la solidarité et l'unité de vote. Toutefois, parlementaires et Gouvernement ne partagent pas la même définition du lobby, les premiers en excluent l'intérêt local, le second adopte une approche empirique, écartant, au cas par cas, les groupes qui soutiennent son projet de loi, qui ne constituent plus un danger pour l'intérêt général. L'identité des titres, nous avons déjà pu établir précédemment que les parlementaires percevaient la discipline de vote comme un moyen de se prémunir des assauts des lobbies[1986], a pour objectif de traduire cette perception, *a priori*, semblable tout en accentuant les différences qui existent entre les visions parlementaires et gouvernementales, le Gouvernement estimant que, les intérêts particuliers ayant été intégrés (a) à son projet, les groupes de pression n'ont plus à intervenir auprès du Parlement (b).

a) L'intégration préalable des intérêts particuliers aux projets de loi

Afin d'éviter d'affronter les mécontentements organisés par les groupes de pressions, le Gouvernement a pris l'habitude de concerter les représentants des différents groupes intéressés par le projet de loi en préparation. La Constitution a d'ailleurs organisé, grâce au Conseil Economique et Social[1987], la concertation avec les *forces vives* de la Nation ; cette procédure demeure, cependant, peu utilisée[1988], les Gouvernements préférant avoir recours à des commissions *ad hoc* réunissant des représentants de tous les groupes, territoriaux,

[1986] Voir *supra* A).

[1987] Devenu, depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, le Conseil Economique Social et Environnemental. Titre XI de la Constitution du 4 octobre 1958.

[1988] Depuis 2007, le Gouvernement ne l'a saisi qu'à deux reprises.

professionnels ou économiques, dont l'intérêt peut être atteint par la législation à venir. Cette concertation préalable est caractéristique du système corporatiste, dans lequel les groupes d'intérêt sont des interlocuteurs reconnus du pouvoir politique et, à ce titre, entendus par le Gouvernement, qui intègre leurs prétentions à sa définition de l'intérêt général. P. AVRIL estime que ce mode de fonctionnement apparaît en France en 1960, lors des négociations préalables menées par le Gouvernement avec les jeunes agriculteurs en vue de l'adoption de la *loi d'orientation agricole* : *« un nouveau schéma se dessinait alors, qui voyait la voie parlementaire délaissée au profit des négociations directes des groupes et du Gouvernement »*[1989]. De telles négociations étant, aujourd'hui, habituelles, il est possible d'estimer que la loi peut n'être qu'une ratification d'un accord préalable entre le Gouvernement et les représentants d'intérêts[1990]. Si elle vise à mieux faire accepter la loi par les citoyens, cette technique porte atteinte à la fonction législative : le débat n'a plus lieu au Parlement, celui-ci doit simplement transposer un accord adopté en dehors de lui. Le Conseil d'Etat qualifie ces accords préalables, qui témoignent du dessaisissement du Parlement-législateur, de *« conventions dictant le contenu de la loi »*[1991]. Conscients de l'amoindrissement de leur rôle législatif, les parlementaires ont exigé d'être associés aux négociations préalables, d'abord en rechignant à adopter un texte élaboré, sans eux, au cours de concertations menées par le Gouvernement et les représentants d'intérêts. Tel fut le cas, notamment au cours de la treizième législature, lors de l'examen des textes issus du *Grenelle de l'environnement*[1992], concertation large à laquelle les parlementaires n'avaient pas ou peu été associés[1993]. Les parlementaires ont également manifesté leur volonté de ne plus être de simples agents de ratification en exigeant d'être représentés au cours de ces négociations

---

[1989] P. AVRIL, Le Parlement législateur, *op. cit.*, p. 28.

F. L. WILSON, estile, quant à lui, que cette pratique date de l'Ancien Régime : *« en France, les commissions gouvernementales réunissant fonctionnaires et représentants des intérêts privés sont une tradition qui remonte au moins à COLBERT »*. F. L. WILSON, Les groupes d'intérêts sous la Cinquième République, test de trois modèles théoriques de l'interaction entre groupes et Gouvernement, *RFSP*, 1983, n° 2, p. 233.

[1990] Cette technique contractuelle a, notamment, été concrétisée par la loi du 31 janvier 2007 qui impose au Gouvernement de consulter, avant toute réforme de code du travail, les partenaires sociaux, ce qui conduit G. HOUILLON à affirmer que la loi n'a plus qu'*« un rôle supplétif dans l'élaboration de la norme »*. G. HOUILLON, *Le lobbying en droit public*, *op. cit.*, p. 377.

[1991] Conseil d'Etat, rapport pour 2008, *Le contrat, mode d'action publique et de production de normes*. *Idem*, p. 378.

[1992] Notamment lors de la discussion du texte relatif aux OGM. Voir *supra*.

[1993] *« Dans les travaux préparatoires, alors que toutes les associations, les collectivités, les entreprises étaient consultées, la place réservée aux députés et sénateurs était marginale. Plusieurs de mes collègues s'en offusquèrent. Lorsqu'on a pour ambition d'ouvrir un large débat et de mobiliser tous les Français, est-il normal que l'avis de tous les spécialistes soit pris en compte mais que les élus soient mis sur la touche »*. J. F. COPE, *Un député ça compte énormément ! Quand le Parlement s'éveille*, Paris, Albin-Michel, 2009, p. 149.

Bien que l'ancien président du groupe UMP cherche à mettre en avant la nouveauté d'une telle pratique, qui valorise sa présidence, il convient de remarquer que bien avant la treizième législature, les députés et sénateurs ont pu montrer leur désapprobation à l'égard d'un texte qui avait été élaboré, sans eux, dans les antichambres. Tel fut le cas de la *loi complétant la loi d'orientation agricole* en 1962, voir *infra*.

préalables ; exigence qui permit à J. F. COPE de présider la *commission sur la télévision publique* et d'élaborer la thèse de la coproduction législative qui, selon lui, traduit le nouveau rôle des parlementaires, mieux associés en amont, afin de peser davantage sur les termes de l'accord et retrouver par ce biais une compétence législative plus étendue.

Que les parlementaires soient ou non associés aux négociations qu'il mène en amont avec les représentants d'intérêt, le Gouvernement tente d'obtenir des élus qu'ils ne modifient pas l'équilibre obtenu. Il estime avoir entendu les différents arguments, tranché en faveur de l'intérêt général et refuse que les groupes d'intérêts considèrent le Parlement comme une instance d'appel, capable de modifier le texte à leur avantage. Grâce à la discipline de vote le Gouvernement devient le protecteur de l'intérêt général, tâche initialement confiée au Parlement. Apparaît alors une nouvelle cause, relative, d'incompatibilité avec la théorie classique du mandat parlementaire, la discipline de vote étant toujours, en l'espèce, utilisée afin de faire triompher l'intérêt général.

b) Le refus de faire du Parlement une instance d'appel

Grâce à la discipline de vote, le Gouvernement protège l'intégrité du projet de loi issu d'une confrontation entre intérêt général et intérêts particuliers et conciliant des attentes parfois antinomiques. Si les groupes n'ont pas réussi à convaincre le Gouvernement de la légitimité de l'intérêt qu'ils défendent, ils dirigent leurs manœuvres vers le Parlement. Les élus deviennent alors l'objet de démarches visant à les convaincre de modifier le texte soumis qui ne satisfait pas suffisamment, aux yeux des groupes, l'intérêt qu'ils défendent et qu'ils présentent comme partie intégrante de l'intérêt général[1994]. Ces démarches sont multiples, outre la fourniture d'informations, l'invitation à des manifestations (repas, colloques…) organisées par les groupes, ceux-ci fournissent aux élus des amendements déjà rédigés[1995] ou tentent d'influencer les votes et de faire échec à la discipline de vote et avec elle, aux préceptes de la souveraineté nationale.

[1994] C'est en ce sens que Th. BREHIER estime que *« les députés servent de procédure d'appel contre les décisions prises par l'Exécutif »*. Th. BREHIER Les groupes de pressions à l'Assemblée, *op. cit.*, p. 109.
[1995] Voir annexe n° 9.

- *La discipline de vote, garante de l'intégrité du texte gouvernemental contre les* lobbies

F. L. WILSON affirme, en 1983, à l'issue d'une enquête réalisée auprès de différents groupes d'intérêt que *« presque 80 % des dirigeants interrogés assuraient avoir soumis des amendements à des députés bienveillants, et quelques-uns remarquaient que, parmi les amendements votés par l'Assemblée, certains avaient été ''rédigés ici, sur ce bureau'' »*[1996]. Les parlementaires reconnaissent également cette action des lobbies, ainsi, A. TURK, sénateur non-inscrit, estime que la discipline de vote peut réfréner la propension des parlementaires à représenter un intérêt particulier, toutefois, elle ne peut l'empêcher totalement, notamment parce que *« certains amendements reprennent mots pour mots une lettre type d'un lobby »*[1997]. Ch. SIRUGUE, député socialiste, partage cette analyse, estimant que la discipline de vote, utilisée par le groupe afin d'éviter que les parlementaires ne défendent un intérêt particulier, *« n'empêche pas l'expression de ''petites musiques'' que l'on retrouve plus certainement dans les amendements »*[1998]. Le témoignage concordant d'A. DUFAUT, sénateur UMP, qui estime que *« les amendements, même retirés en commission ou en séance, peuvent être sollicités par des groupes de pressions »*[1999], nous permet d'affirmer que cette pratique est aujourd'hui encore courante, les groupes de pressions dirigeant leurs manœuvres vers la majorité, mais également vers l'opposition[2000]. Parfois, l'action auprès de celle-ci est préférée à celle dirigée vers la majorité, naturellement solidaire des textes gouvernementaux[2001], toutefois, seule celle-ci peut obtenir une modification des textes, l'opposition étant numériquement trop faible pour espérer faire adopter l'une des modifications. Les actions des groupes, en direction des élus de la majorité, sont d'ailleurs

[1996] F. L. WILSON, Les groupes d'intérêts sous la Cinquième République, test de trois modèles théoriques de l'interaction entre groupes et Gouvernement, *op. cit.*, p. 245.

[1997] Entretien avec l'auteur.

[1998] Réponse au questionnaire adressé aux parlementaires.

[1999] *Idem*. Le sénateur cite en exemple les mille quatre cents amendements déposés lors de l'examen du texte *Hôpital Santé Patients et Territoires* en 2009.

[2000] Les groupes de pression peuvent alors, comme le révèlent H. CONSTANTY et V. NOUZILE, s'appuyer sur les organes intra-parlementaires que constituent les groupes et les assistants des élus. H. CONSTANTY et V. NOUZILE, *Députés sous influences, le vrai pouvoir des lobbies à l'Assemblée Nationale*, *op. cit.*, 500 p. et plus particulièrement, le chapitre neuf intitulé *« assistants parlementaires : le maillon faible »*, p. 175 et svtes.

[2001] Ainsi, Th. BREHIER affirme : *« les groupes de pressions -opposés au choix du Gouvernement- savent qu'ils ne peuvent compter que sur l'opposition pour se faire entendre »*. Th. BREHIER Les groupes de pressions à l'Assemblée, *op. cit.*, p. 114.

plus nombreuses lorsque celle-ci est constituée de plusieurs partis, la coalition étant source de tensions et de divisions, qui peuvent être profitables aux lobbies[2002].

Cette action auprès des élus, qu'ils appartiennent à la majorité ou à l'opposition, à l'Assemblée Nationale ou au Sénat, prend habituellement la forme d'amendements rédigés par les lobbies. Ainsi, les syndicats agricoles disposent *« de véritables attachés parlementaires qui réactivent pour l'agriculture le zèle des députés ruraux et les munissent d'amendements et d'argumentaires »*[2003]. Le Parlement devient pour eux, une instance d'appel capable de satisfaire un intérêt que le Gouvernement a refusé d'intégrer à son projet de loi : « *bien qu'ils eussent leur entrée dans les ministères, ils essayaient de faire passer par le Parlement ce qu'il n'avait pas pu obtenir lors des consultations ministérielles »*[2004]. Ces organisations considèrent le Parlement, comme le moyen d'obtenir la satisfaction d'un intérêt que le Gouvernement leur a refusé.

Afin de s'assurer du soutien d'un maximum de parlementaires, les lobbies sélectionnent les meilleurs orateurs, qui sauront présenter les arguments de manière à convaincre leurs collègues du bien fondé de l'intérêt défendu. Th. MARIANI, député UMP perçu comme un spécialiste des amendements polémiques, semble, par exemple, être un intervenant recherché pour sa pugnacité. Il a ainsi, lors de l'examen du projet de *loi de finances pour 2006*, défendu l'amendement *TVA restauration*, insufflé par le syndicat de la restauration qui souhaite la généralisation de la TVA à 5,5 % à l'ensemble de la filière et non plus uniquement à la vente à emporter dans la restauration rapide. De même, en 2006, il a endossé l'amendement *vivendi/universal* visant à modifier la rédaction parlementaire de la loi DADVSI[2005] instaurant la licence globale, qui ne convenait ni aux lobbies, ni au Gouvernement.

Les amendements sollicités par les groupes d'intérêts, trouvent parfois une traduction législative, notamment parce qu'ils sont soutenus par un nombre important de parlementaires. Ainsi, en 1959, lors de l'examen du projet de loi sur l'école libre, la commission des Affaires Culturelles de l'Assemblée Nationale, composée de quarante-huit députés UNR, de vingt-six députés indépendants, de quatorze députés MRP, tous ou presque membres de l'association parlementaire pour la liberté de l'enseignement, de dix socialistes et de neuf membres du

---

[2002] F. L. WILSON estime ainsi qu'entre 1974 et 1981, *« les rivalités entre gaullistes et giscardiens (...) permettaient de jouer un parti contre l'autre, en vue de faire passer des amendements à l'Assemblée Nationale »*. F. L. WILSON, Les groupes d'intérêts sous la Cinquième République, test de trois modèles théoriques de l'interaction entre groupes et Gouvernement, *op. cit.*, p. 244.

[2003] J. FOYER, *Le député dans la société française*, *op. cit.*, p. 43.

[2004] F. L. WILSON, Les groupes d'intérêts sous la Cinquième République, test de trois modèles théoriques de l'interaction entre groupes et Gouvernement, *op. cit.*, p. 244.

[2005] Loi relative aux Droits d'Auteur et Droits Voisins dans la Société de l'Information.

groupe Entente Démocratique, adopta *« de nombreux amendements favorables aux thèses de l'enseignement libre »* [2006] que le Gouvernement a globalement rejetés.

Plus récemment, les débats autour du projet de loi de finances ont souvent été l'occasion de l'introduction, par les parlementaires, d'amendements visant à défendre l'intérêt financier de groupes ou activités économiques, c'est le cas du syndicat de la restauration défendant chaque année[2007] l'instauration d'une TVA minorée. La pugnacité du syndicat conduit J. F. COPE, ministre du Budget, à qualifier cet amendement de *« classique de la discussion budgétaire. Chaque année, en raison de la ''pression amicale'' du lobby de la restauration, un député le déposait tout en sachant qu'il n'avait aucune chance d'aboutir »*[2008], la discipline de vote permettant au Gouvernement de préserver l'intégrité de son texte[2009]. Habituellement, afin d'obtenir le rejet de l'amendement dicté par les lobbies, le ministre évoque l'impossibilité de décider seul, la question relevant de la compétence communautaire et le fait que l'adoption d'une telle disposition par le Parlement national anéantirait les efforts menés à Bruxelles par son administration. En décembre 2005, lors de l'examen du *projet de loi de finances pour 2006*, le lobby de la restauration parvint à mobiliser efficacement les parlementaires et l'argument d'incompétence ne put, seul, convaincre les parlementaires, les députés favorables au lobby, quel que soit leur groupe politique, ayant uni leurs forces pour défendre, ensemble, l'amendement contre le Gouvernement. L'heure tardive et la forte mobilisation ont, un moment, permis aux députés d'espérer l'adoption de la disposition, le Gouvernement étant dans l'impossibilité matérielle de mobilier, en réponse, un nombre suffisant de parlementaires fidèles. Estimant à deux cent deux le nombre de députés favorables à l'amendement, le ministre décide de réunir le groupe majoritaire afin de lui présenter une nouvelle fois ses arguments et de le convaincre de rejeter l'amendement. Devant la résistance des élus, il leur oppose, à 3 h 30, le vote bloqué, *« vieille ficelle du métier de ministre pour faire rentrer dans le rang les députés récalcitrants »*[2010]. Afin d'assurer l'intégrité du texte gouvernemental, le ministre a mis en œuvre le processus habituel de conviction. Conscient que ses arguments ne pouvaient garantir un vote conforme à la volonté gouvernementale, il a ensuite eu recours aux procédures de contrainte, en l'occurrence, le vote bloqué ; manœuvres qui participent au processus de la discipline de vote. Celle-ci a donc permis au Gouvernement de préserver

[2006] Seul un commissaire UNR a rejoint l'opposition parlementaire et a voté contre les amendements insufflés par les groupes favorables à l'école libre. A. COUTROT, La loi scolaire de décembre 1959, *RFSP*, 1963, n° 2, p. 378.

[2007] Avant que l'Etat ne satisfasse à leur demande au cours de la treizième législature.

[2008] J. F. COPE, *Un député ça compte énormément ! Quand le Parlement s'éveille, op. cit.*, p. 33-34.

[2009] *« Chaque année, à la demande du Gouvernement, il était rejeté ». Ibid.*

[2010] *Idem*, p. 35.

l'intérêt général, tel qu'il l'a défini, des intérêts particuliers qui tentaient de le corrompre. Elle seule permet d'éviter que le Parlement ne devienne une instance d'appel capable de satisfaire les attentes des lobbies qui s'estiment lésés par le texte gouvernemental. Elle est utilisée non seulement pour écarter des amendements rédigés par les lobbies, mais également pour assurer au Gouvernement le vote de textes qui rencontreraient l'hostilité des groupes de pression, la solidarité de la majorité protégeant l'intégrité de l'intérêt général traduit par ses projets de loi et assurant, *in fine*, le respect des principes de la souveraineté nationale.

- *La discipline de vote, garante de l'adoption du texte gouvernemental contre les* lobbies

Certains groupes estiment que les élus, parce qu'ils ont recueilli un nombre important de leurs suffrages, sont leurs représentants. Ainsi, en 1962, R. BOSCARY MONSSERVIN, député indépendant président de la commission spéciale chargée d'examiner le projet *de loi complémentaire à la loi d'orientation agricole*, affirme que les membres de la commission ont reçu des consignes de la part des organisations syndicales : *« un président de chambre d'agriculture nous envoyait un télégramme donnant l'ordre impératif de voter contre les SAFER, tandis qu'un autre nous adressait un ordre non moins impératif de voter pour elles »*[2011]. Toutefois, la discipline de vote supplante les consignes dictées par les groupes d'intérêts. Ainsi, comme le constate F. L. WILSON, *« un responsable d'une organisation de locataires racontait que son groupe avait monté une campagne à l'Assemblée Nationale contre le budget du logement présenté par le Gouvernement. Il avait le soutien de nombreux députés de la majorité et de l'opposition. La discipline de vote fit néanmoins triompher la thèse gouvernementale »*[2012].

La loi sur l'école libre, adoptée en 1959, fut également l'objet d'une lutte entre le Gouvernement et les lobbies concernés, lutte qui se transpose au Parlement, investi par les intérêts particuliers, puisque s'est développée en son sein l'association parlementaire pour la liberté de l'enseignement. Selon M. DEBRE, la discussion au Parlement, qui devenait dès lors

[2011] JO, débats parlementaires, Assemblée Nationale, 20 juillet 1962, p. 2635. Cité par G. RIMAREIX et Y. TAVERNIER, L'élaboration et le vote de la loi complémentaire à la loi d'orientation agricole, *RFSP*, 1963, n° 2, p. 409.

[2012] F. L. WILSON, Les groupes d'intérêts sous la Cinquième République, test de trois modèles théoriques de l'interaction entre groupes et Gouvernement, *op. cit.*, p. 244. L'auteur constate cependant que l'année suivante, le Gouvernement, tirant les leçons de cette expérience, le responsable affirmant que *« la perspective d'une rude de nuit au Parlement avait amené le ministre à nous faire quelques concessions »*, a entamé avec cette organisation des négociations préalables qui ont permis d'intégrer ses revendications au projet de loi.

le destinataire de pressions et argumentaires des lobbies, devait aider le pays à mieux accepter la décision adoptée, ce qui justifie que la réforme n'ait pas été, comme prévu, adoptée par ordonnance[2013]. A. COUTROT, étudiant, en 1963, la procédure législative et le rôle de l'association parlementaire, avance une autre justification : *« on peut penser, avec plus de vraisemblance, que le chef de l'Etat rencontra quelques résistances émanant de parlementaires qui, forts de leur trois cent soixante adhérents à l'association parlementaire pour la liberté de l'enseignement, espéraient obtenir une solution plus avantageuse par voie législative et surtout s'en attribuer le mérite »*[2014].

Toutefois, malgré cette présence des lobbies au sein des assemblées, les parlementaires respectèrent le compromis établi par le Gouvernement, la discipline de vote triomphant des consignes élaborées par les groupes d'intérêt. Tel fut le cas le 2 juillet 1959, lorsque l'Assemblée rejeta la motion de renvoi opposée au *projet de loi de programmation relative à l'équipement scolaire et universitaire*, motion signée par des députés indépendants[2015], des membres du groupe MRP[2016] et quatre députés UNR[2017], tous membres du Conseil d'administration de l'association parlementaire pour la liberté de l'enseignement. Bien que les deux projets de loi soient différents, l'association lie leurs enjeux : *« l'Assemblée Nationale, considère que le projet de loi relatif à l'équipement scolaire préjuge de l'orientation donnée à la politique scolaire et qu'un jugement ne peut être valablement porté sur celle-ci que dans la connaissance de l'effort général consenti en faveur de l'enseignement de toute la jeunesse française, décide le renvoi du projet à la commission* compétente »[2018]. Le dépôt de cette motion constitue une violation de la discipline majoritaire, le Premier Ministre ayant obtenu de sa majorité que la question scolaire ne soit pas évoquée en début de débat. Il n'y aura pas de violation de la discipline de vote, les députés rejetant la motion de renvoi introduite par un groupe de pression auquel la majorité du groupe UNR appartient pourtant. Différentes pistes ont été explorées afin d'expliquer que les parlementaires n'aient pas suivi l'initiative de l'association pour la liberté de l'enseignement, dont ils sont membres et dont ils ont choisi le conseil d'administration. La première évoque l'existence d'une *« aile laïque de l'UNR »*[2019],

---

[2013] *« Sur cette affaire, je voulais qu'une solution durable soit acceptée par l'opinion, si possible après discussion du Parlement où je dirais ce que j'ai à dire »*, M. DEBRE, *Gouverner, 1958-1962*, Paris, Albin Michel, 1988, p. 109.

[2014] A. COUTROT, La loi scolaire de décembre 1959, *op. cit.*, p. 355.

[2015] R. BOSCARY MONSSERVIN, Ph. VAYRON, H. ROBICHON, et O. LEFEVRE D'ORMESSON.

[2016] L. MICHAUD, H. FREVILLE et E. THIBAULT, qui tous deux affirmèrent ensuite ne pas avoir été consultés et retirèrent leurs noms.

[2017] R. THOMAZO, R. HOSTACHE, M. DURBET, et R. LE BAULT DE LA MORINIERE.

[2018] Motion citée par A. COUTROT, La loi scolaire de décembre 1959, *op. cit.*, p. 365-366.

[2019] *Idem*, p. 366.

toutefois, seuls vingt-et-un députés gaullistes n'adhérent pas à l'association défendant, au sein des assemblées, la liberté de l'enseignement, soit 10 % de l'effectif total du groupe, ce qui est insuffisant pour entraîner le rejet de la motion. Dès lors, seule la conscience de la nécessaire solidarité qui doit exister entre le Gouvernement et sa majorité explique que les parlementaires aient rejeté une initiative que certains ont directement cautionnée. Seule la discipline de vote a protégé le Gouvernement et sa version de l'intérêt général : *« se sont bien des considérations politiques, au premier rang desquelles il faut placer la solidarité avec le Premier Ministre, qui dicte sa conduite à l'UNR. Cette solidarité s'exprime, le 2 juillet, lorsque l'UNR décide de voter à l'unanimité contre la motion de renvoi »*[2020]. Cette solidarité s'exprime également dans le cadre de l'association parlementaire pour la liberté de l'enseignement, ses membres UNR et MRP influençant ses décisions afin qu'elles deviennent, progressivement, conformes au compromis élaboré par le Gouvernement. Ainsi, A. COUTROT constate : *« à la différence d'autres groupes, elle semble évoluer dans le sens de la conciliation. Les prises de position très intransigeantes de son président, M. BOSCARY MONSSERVIN, sont freinées par certains UNR et MRP »*[2021]. Les élus de la majorité soutenant, par principe le Gouvernement, ont facilité la tâche du Premier Ministre en inversant la logique habituelle des pressions : les pouvoirs publics deviennent les auteurs de manœuvres à destination des groupes d'intérêt, afin que ceux-ci apportent leur soutien à la politique gouvernementale[2022]. A tel point que l'association parlementaire pour la liberté de l'enseignement, à l'origine hostile au texte, a finalement fourni une consigne de vote conforme, délivrant le Gouvernement de l'incertitude, voire de l'inquiétude, dans laquelle les débats l'avaient placé, la liberté de vote accordée aux députés traduisant, outre la nature particulière du texte, susceptible de heurter les consciences parlementaires, l'embarras du Gouvernement, incapable d'imposer autoritairement une discipline de vote sur un tel sujet ; elle excusait dès lors son possible désaveu.

Cette expérience, si elle démontre que les parlementaires sont conscients que le Gouvernement recherche la satisfaction de l'intérêt général contre les intérêts particuliers et

---

[2020] *Ibid*.

[2021] *Idem*, p. 375.

[2022] A. COUTROT remarque que le 23 décembre 1959, les membres de l'association parlementaire pour la liberté de l'enseignement ont débattu vivement de la question du soutien au texte gouvernemental, réunion qui a abouti au départ de Mgr DESCAMPS et d'E. LIZOP, conséquence, semble-t-il, du fait *« que les parlementaires auraient recherché les modalités d'un accord qui aurait heurté l'intransigeance des représentants de l'enseignement libre »*. *Idem*, p. 378.

Plus loin, l'auteur évoque la possible intervention, dans la nuit du 23 décembre 1959, peu avant le vote, de députés auprès d'évêques, afin que ceux-ci intercèdent, auprès de l'association parlementaire pour la liberté de l'enseignement, en faveur du texte gouvernemental. *Idem*, p. 381.

que les consignes, même autoritaires, visent à réaliser le bien commun de la Nation, atteste également un rôle inattendu des lobbies, devenus les auxiliaires du Gouvernement, l'aidant à se concilier le soutien d'une large majorité. L'incompatibilité de la discipline de vote avec la perception classique du mandat parlementaire semble ici réapparaître.

2) Les lobbies, auxiliaires du Gouvernement

Il nous a déjà été possible d'évoquer la propension des Gouvernements à associer les groupements ou individus intéressés à la formation de leurs projets de loi. Cette pratique amène une nouvelle perception de l'intérêt général qui se nourrit des différents intérêts particuliers. En retour, les groupes défendent le texte gouvernemental auprès de la population, mais également auprès des parlementaires et agissent ainsi en complément du processus de discipline de vote gouvernementale (a). Il peut alors être parfois difficile de départager l'intérêt général des intérêts particuliers que le texte satisfait (b) ; ce qui relativise les affirmations précédentes qui érigeaient la discipline de vote en rempart, protégeant l'intégrité de la délibération contre les intérêts particuliers.

a) Les lobbies, garants du respect de la consigne de vote

La première législature fut le cadre d'une telle association entre Gouvernement et lobbies afin de voir triompher le compromis élaboré ensemble avant la discussion parlementaire. Elle semble justifiée à l'époque, notamment parce que le pouvoir exécutif estime que le soutien de la majorité est précaire et craint que les parlementaires ne lui retirent inopinément leur appui. Toutefois, ces pratiques n'ont pas cessé suite à l'affermissement du caractère majoritaire de la Cinquième République, les lobbies conservant, lorsque le texte examiné réalise leur intérêt, le rôle d'auxiliaire d'un Gouvernement qui exige un soutien unanime et une adoption rapide et conforme de ses textes. Les parlementaires, théoriquement libres, sont alors soumis à une double source de contrainte, la discipline de vote redevenant le symbole de la division dans un Parlement qui, représentant la Nation, devait être uni.

- *L'alliance entre intérêt général et intérêt particulier, traduction du sentiment de précarité gouvernementale*

La loi scolaire de 1959 nous a déjà permis de constater que les lobbies peuvent, par leur action auprès des parlementaires, assurer au Gouvernement le respect de sa consigne de vote. Cet aspect de l'activité des groupes de pression a également été constaté lors de l'adoption en 1962 de la *loi complémentaire à la loi d'orientation agricole*. Les parlementaires, fâchés de n'avoir pas été associés aux concertations préalables à la modification d'une réforme législative dont les décrets n'avaient pas encore été publiés, se sont montrés réticents ; *« les députés et surtout les sénateurs tentent de prendre leur revanche et de montrer au ministre de l'Agriculture et aux syndicats paysans que le Parlement ne cède pas au chantage et qu'il a conscience de ses responsabilités »*[2023]. Si les parlementaires concentrent leurs reproches sur le ministre de l'Agriculture et les syndicats, c'est qu'ils estiment que ces derniers ont été privilégiés dans la phase de concertation et sont devenus les aides de camps d'un Gouvernement soucieux de voir adopter son texte par des *parlementaires-godillots*. Dès lors, les sollicitations des syndicats complètent les pressions propres au processus de discipline de vote et conduisent les élus à accepter un texte qui, bien que conforme à l'intérêt d'une partie importante de leurs électeurs, leur semble incompatible avec l'intérêt général. F. H. DE VIRIEU, commentant, pour *Le Monde*, les débats entourant l'examen de la *loi complémentaire à la loi d'orientation agricole*, révèle l'existence de cette double pression qui pèse sur les élus : *« la plupart des parlementaires (...) savent très bien que les agriculteurs, reconnaissants à M. PISANI d'avoir regroupé dans son projet des revendications éparses, interpréteraient sévèrement toute opposition, de quelque bord qu'elle vienne, à ce qu'ils considèrent comme ''leur politique''. C'est un risque que les élus des circonscriptions rurales ne peuvent prendre, à moins d'un an des élections législatives, quel que puisse être leur désaccord sur le fond de la politique agricole dont M. PISANI assume la paternité ou la façon dont celui-ci leur force quelque peu la main actuellement en se faisant plébisciter par la paysannerie »*[2024]. Le Gouvernement instrumentalise donc les groupes de pressions afin d'assurer l'adoption du texte qu'ils ont élaboré ensemble, puisque comme le constatait à l'époque F. H. DE VIRIEU et comme le rappelle P. AVRIL en 1981, le ministre

[2023] G. RIMAREIX et Y. TAVERNIER, L'élaboration et le vote de la loi complémentaire à la loi d'orientation agricole, *op. cit.*, p. 404.
[2024] F. H. DE VIRIEU. *Idem*, p. 408-409.

de l'Agriculture a *« mobilisé les organisations agricoles pour imposer à un Parlement réticent la loi complémentaire de 1962 qu'il avait élaborée avec elles »*[2025].

Il est possible de s'interroger sur l'utilité de cette association, il semble, en effet, que le Gouvernement, bénéficiant de la solidarité de la majorité, était assuré de l'adoption de son texte. Toutefois, il convient de replacer le vote dans son contexte : le texte est discuté et adopté en 1962, durant la première législature et avant la constitution d'une majorité solide sur le nom du Président de la République. La fidélité des parlementaires, bien que réelle, est toujours sujette à caution, les ministres et le Président craignant le retour au régime de la Quatrième République. Aussi, l'aide des syndicats apparaît-elle comme un moyen, pour le Gouvernement d'assurer la victoire de sa politique. Pourtant, les députés de la majorité sont conscients de leur responsabilité. Ainsi, A. MOULIN, expliquant le vote du groupe UNR a, après avoir dénoncé l'action des lobbies[2026], annoncé que le groupe voterait le texte, malgré ses imperfections, au nom de la solidarité qui unit la majorité au Gouvernement : *« dans notre esprit, ce n'est pas une solution idéale, immédiate et totale des problèmes. Mais après l'œuvre immense accomplie par le Gouvernement de M. DEBRE, avec l'appui d'une majorité de cette assemblée, c'est une étape importante sur le chemin de la parité qui est notre but à tous »*[2027].

Bien que le Gouvernement soit, aujourd'hui, assuré du soutien d'une majorité qui, si elle se révèle parfois indocile, n'en est pas moins large, il accepte et sollicite parfois l'intervention d'un groupe défendant un intérêt particulier satisfait par un projet de loi, afin que celui-ci garantisse le respect de la discipline de vote. Cette intrusion met en doute la capacité de la discipline de vote à défendre les principes de la souveraineté nationale.

- *L'objectif commun de célérité, justification contemporaine de l'association*

Aujourd'hui encore, les groupes d'intérêt apparaissent comme des alliés du Gouvernement, complétant le processus de la discipline de vote par des pressions diverses en direction des parlementaires afin qu'ils respectent l'intégrité du texte gouvernemental et ne

[2025] P. AVRIL, Le Parlement législateur, *op. cit.*, p. 28.

[2026] *« Avant d'expliquer le vote du groupe UNR, je voudrais marquer mon étonnement et mon indignation contre certaines méthodes de pression »*. A. MOULIN, JO, débats parlementaires, Assemblée Nationale, 28 juillet 1962, p. 2905, cité par G. RIMAREIX et Y. TAVERNIER, L'élaboration et le vote de la loi complémentaire à la loi d'orientation agricole, *op. cit.*, p. 404.

[2027] A. MOULIN, JO, débats parlementaires, Assemblée Nationale, 28 juillet 1962, p. 2905. *Idem*, p. 411.

remettent pas en cause leur intérêt, considéré par le Gouvernement comme légitime. En 2006, le Gouvernement de D. DE VILLEPIN, a ainsi accepté l'action du groupe Suez cherchant à séduire les parlementaires de la majorité, réticents face à la volonté gouvernementale d'organiser la fusion de ce groupe avec GDF. Annoncée dès juin 2006 par le Premier Ministre, soucieux de contrer l'offre publique d'achat offensive contre le groupe français, la fusion nécessite une loi, afin que l'Etat puisse diminuer sa participation en dessous du seuil de 70 % fixé par la loi d'août 2004 *relative aux services publics de l'électricité et du gaz et aux entreprises électriques et gazières*. Toutefois, la majorité renâcle à adopter un texte qui pourrait avoir pour conséquence, à quelques mois des élections présidentielle et législatives, d'augmenter les tarifs du gaz. Ces réticences gagnent progressivement le groupe, ainsi, D. PAILLE, député UMP, estime : *« au moins une soixantaine de mes collègues UMP sont fermement opposés à ce projet de loi et beaucoup hésitent et pourraient se réfugier dans l'abstention »*[2028]. En conséquence, le député propose une solution alternative : privilégier la pluralité des partenaires, en organisant des participations croisées, ce qui permettrait à l'Etat de conserver 51 % du capital de GDF et de demeurer majoritaire. Selon lui, l'opposition du groupe Suez explique le rejet de sa proposition, ce qui l'amène à dénoncer la soumission de la majorité aux intérêts économiques d'un groupe privé : *« il n'appartient pas à la représentation nationale de se soumettre à la seule recherche de profitabilité d'une entreprise privée »*[2029]. Le rapporteur de la commission des Affaires Economiques de l'Assemblée, J. Cl. LENOIR, propose également une solution alternative, permettant la fusion des seules activités du secteur concurrentiel, alors que les activités de transport, de distribution et de stockage seraient conservées par l'Etat qui ne pourrait, conformément à la loi de 2004, diminuer sa participation en deçà de 70 %. La volonté de maintenir l'autonomie énergétique de la France, qui sous-tend cette proposition, n'a pas été entendue par le Gouvernement qui souhaite faire adopter au plus vite son projet de loi de fusion. B. ACCOYER, président du groupe UMP, lui assure d'ailleurs le soutien d'une majorité du groupe puisqu'il affirme : *« ceux qui restent opposés aujourd'hui au projet gouvernemental sont peu nombreux et ils n'empêcheraient pas le groupe UMP de pouvoir disposer d'une majorité absolue »*[2030]. Affirmation qui se vérifie lors des scrutins publics qui se sont déroulés à l'automne 2006. Le 3 octobre, lors de l'adoption en première lecture, le groupe UMP se prononce majoritairement pour la fusion :

[2028] D. PAILLE cité par *L'AFP*, 24 juillet 2006. Affirmation qu'il convient, toutefois, de relativiser, D. PAILLE, député sarkozyste (futur porte-parole de l'UMP jusqu'à l'arrivée de J. F. COPE et, aujourd'hui, conseiller de J. L. BORLOO), a un intérêt à affaiblir le Gouvernement et son Premier Ministre, adversaire potentiel de N. SARKOZY aux primaires organisées par le parti gaulliste en préparation de l'élection présidentielle de 2007.

[2029] D. PAILLE cité par *L'AFP*, 24 juillet 2006.

[2030] B. ACCOYER cité par *L'AFP*, 26 juillet 2006.

trois cent vingt-deux députés votent pour, dix seulement votent contre et sept s'abstiennent. Il convient d'ajouter à ces oppositions explicites, l'absence de vingt-deux députés[2031]. Le 7 novembre, lors du vote du texte issu de la commission mixte paritaire, seuls huit députés votent contre le texte et six s'abstiennent, il semble donc que le Gouvernement ait réussi à rallier les récalcitrants. Toutefois, le nombre d'absents a augmenté, puisque seuls trois cent quatorze députés ont soutenu la thèse gouvernementale[2032], il y a donc eu trente-trois absences, ce qui traduit le malaise de la majorité. Il nous a déjà été possible d'estimer que ce texte a profité de la solidarité qui lie le Gouvernement et sa majorité. Il semble également que l'action de Suez en direction des parlementaires ait permis de faciliter ce vote. En effet, en juillet 2006, alors que l'Assemblée examinait le texte organisant la fusion, le groupe, principal intéressé par la législation à venir, a convié une vingtaine de parlementaires à assister, tous frais payés, à la coupe du monde de football, à Berlin[2033]. Le groupe a ainsi secondé le Gouvernement et permis d'augmenter la proportion de parlementaires favorables au texte.

Cette collaboration entre le Gouvernement et un groupe économique défendant son intérêt en agissant auprès des parlementaires, afin qu'ils adoptent le texte proposé, avait déjà été constatée quelques mois auparavant, lors de l'examen du *projet de loi relatif aux droits d'auteurs et droits voisins dans la société de l'information*. Le projet gouvernemental visait à restreindre les téléchargements d'œuvres numériques à partir de plates-formes illégales, qui ne permettent pas la rémunération des auteurs et des majors. Pour ce faire, le texte instaure le contrôle des données numériques et, s'il conserve le droit à la copie privée de données acquises régulièrement, il prévoit des peines spéciales pour les internautes qui contournent les mesures techniques mises en place. Les députés, examinant le texte en décembre 2005[2034], ont rejeté cette approche et tenté de promouvoir, contre l'avis du Gouvernement, le système de la licence globale. Il ne s'agit plus ici d'organiser le contrôle des échanges ou de poursuivre les contrevenants, mais de créer une taxe forfaitaire prélevée sur les contrats de fourniture d'accès et ouvrant aux internautes un droit d'accès et de copie des œuvres circulant sur internet. Le principe de la licence globale, soutenu par les députés UMP, est également défendu par les députés socialistes qui se sont ralliés, contre l'avis de leur parti, à la position

[2031] Compte non tenu de la position du président de l'Assemblée qui a respecté la tradition selon laquelle, sauf exception, il ne participe pas aux scrutins.

[2032] Compte non tenu de la position du président de l'Assemblée qui a respecté la tradition selon laquelle, sauf exception, il ne participe pas aux scrutins.

[2033] Ce qui, selon M. Ch. BLANDIN, sénatrice Verts, *« est du lobbying pour forcer le vote, pour créer des obligés »*. LCP-Le Débat, *Santé, le poids des lobbies*, lundi 15 novembre 2010.

[2034] Le Gouvernement avait prévu trois jours d'examen, les 20, 21 et 22 décembre, il dut, notamment du fait de la résistance des députés de la majorité, réinscrire le texte à l'ordre du jour des premières séances de mars, après les vacances parlementaires.

de la commission TIC[2035] qui prend position, *« au nom de l'intérêt général »*[2036], en faveur de la licence globale. Cette technique n'est pas exempte d'inconvénients, elle participe, notamment, à aggraver la *fracture numérique* et ne pallie pas l'obscurité inhérente au mécanisme de répartition de toute redevance. Pourtant, la licence globale est préférée par les parlementaires, certains milieux artistiques et associatifs et le Conseil Economique et Social à la proposition gouvernementale, *« qui brille par sa servilité envers les intérêts des majors de l'industrie de la culture et du loisir dont le credo politique se limite au renforcement du contrôle et de la répression »*[2037]. Il semble que l'industrie audio-visuelle ait eu les faveurs du Gouvernement qui a arbitré à son profit la définition de l'intérêt général. Ainsi, Ph. GAUDRAT estime que les pouvoirs publics ont laissé *« les* lobbies *écrire la loi contre l'intérêt général »*[2038] ; en conséquence, les groupes vont intervenir auprès des élus réticents afin qu'ils acceptent de respecter la discipline de vote et de soutenir le texte du Gouvernement.

La première des démarches de ce lobby a consisté à défendre son intérêt au sein de l'Assemblée Nationale. Le 20 décembre, jour de l'ouverture des débats en séance, les représentants des sociétés FNAC et Virgin, directement concernées par le projet de loi et opposées à la licence globale, qui ne leur aurait plus permis de commercialiser de produits audiovisuels sur internet, ceux-ci étant placés en accès libre, ont proposé des démonstrations de téléchargement et offert aux députés une carte prépayée, leur permettant de télécharger des produits culturels à partir de leur site. Cette opération séduction est secondée par le Gouvernement puisque les représentants disposent de badges du ministère de la Culture[2039]. Le Gouvernement cautionne donc une démarche contraire aux principes de la souveraineté nationale, c'est ce que dénonce Ch. PAUL, député socialiste : *« madame la présidente, monsieur le ministre de la Culture et de la Communication, mes chers collègues, mon intervention concerne l'organisation de nos travaux.*

Cet après-midi, à quelques heures de l'ouverture du débat sur le droit d'auteur dans la société de l'information, les lobbies *ont pris possession de l'Assemblée Nationale. (Protestations sur les bancs du groupe de l'Union pour un Mouvement Populaire.) En effet, à quelques mètres de notre hémicycle, une opération de promotion commerciale était*

[2035] Technologies de l'Information et de la Communication.

[2036] A. PAPATHEODOROU, DADVSI, quel droit pour les droits d'auteur ?, *op. cit.*, p. 8.

[2037] *Idem*, p. 7.

[2038] *Libération*, le 22 mars 2006. A. PAPATHEODOROU partage cette analyse : *« plusieurs des dispositions ont été directement inspirées par de grandes compagnies de l'industrie et du spectacle comme vivendi/universal »*. A. PAPATHEODOROU, DADVSI, quel droit pour les droits d'auteur ?, *op. cit.*, p. 6.

[2039] Et ont pu s'introduire dans l'enceinte de l'Assemblée grâce à une invitation de son président.

organisée, à votre initiative, monsieur le ministre, par des plateformes de vente de musique en ligne (...). Chacun des parlementaires qui le souhaitaient se voyait ainsi remettre une carte prépayée d'une valeur de 9,99 euros pour télécharger une dizaine de morceaux de musique (...). Il était bon, je crois, d'informer l'Assemblée Nationale de cette choquante maladresse, et de redire que nous ne travaillons pas sous influence, fût-ce celle de puissants intérêts économiques par ailleurs tout à fait légitimes. Nous souhaitons que le débat qui va s'ouvrir soit marqué par la recherche de l'intérêt général »[2040].

Constatant l'échec de la manœuvre, le Gouvernement a cherché à s'assurer, par l'autorité et l'appel aux responsabilités, le soutien que les élus lui refusaient. Ainsi, A. SUGUENOT, député UMP favorable au principe de la licence globale, relate que, le 22 décembre 2005, le Premier Ministre, *« D. DE VILLEPIN, a convoqué les élus UMP. Il nous a passé un savon, surtout à ceux qui étaient censés soutenir le texte du Gouvernement avec délégation de vote de leurs collègues »*[2041]. Les majors secondent le Gouvernement dans cette œuvre de conviction, d'abord en convoquant les artistes au café *Le Bourbon* situé face à l'Assemblée, afin de faire pression sur les élus, les vedettes signifiant ainsi leur désapprobation quant au vote. Démarche qui a pour objectif de convaincre les élus d'accepter l'amendement qui rétablit le texte gouvernemental, présenté par un député que J. F. COPE, président du groupe UMP, qualifie d'orfèvre des amendements polémiques, Th. MARIANI. Disposition qualifiée d'amendement *vivendi/universal*[2042] de manière à attester le caractère notoire de l'intervention du lobby dans le processus législatif. Ces méthodes[2043] associées à l'habituelle discipline de vote motivée par la nécessaire solidarité avec le Gouvernement à l'approche des élections, et suite à la crise sociétale provoquée par le texte sur *l'égalité des chances* instaurant le contrat première embauche, qui incite les élus à faire bloc derrière le Gouvernement, ont permis à

[2040] Ch. PAUL, mardi 20 décembre 2005.

[2041] A. SUGUENOT, cité par H. CONSTANTY et V. NOUZILE, *Députés sous influences, le vrai pouvoir des lobbies à l'Assemblée Nationale*, *op. cit.*, p. 161.

[2042] Amendement n° 150.

[2043] Qui ont également eu cours au Sénat et ont contraint les sénateurs à réclamer que la présidence protège les sénateurs contre les lobbies qui tentaient d'influencer leurs votes. Ainsi, M. CHARASSE affirma : *« rarement dans la vie parlementaire, les élus de la nation, députés et sénateurs, auront été assaillis d'autant de lettres, de courriels, de mises en garde, de menaces, de pressions, etc. Néanmoins, nous délibèrerons- je l'espère en tout cas - comme d'habitude, en faisant normalement notre travail, indifférents aux pressions, d'où qu'elles viennent. Nos débats sont publics. Mais c'est ici dans cet hémicycle, dans les tribunes du public que cela se passe, et non dans la salle des conférences et dans les couloirs. Madame le président, je vous demande de prier les services du Sénat de faire rigoureusement leur métier d'ordre et de sécurité en « nettoyant » les couloirs des lobbyistes de tout poil qui ne manqueront pas de nous sauter dessus dès que nous sortirons de la salle des séances pour qu'on les aide à se voler entre eux quand nous discuterons des articles qui les intéressent. Si le Sénat ne devait pas faire son métier et mettre les parlementaires à l'abri de telles pressions dans l'enceinte du Palais, comme on l'a vu à l'occasion de précédents débats portant sur le même sujet, il ne faudra pas s'étonner que certains sénateurs soient tentés de faire le ménage eux-mêmes. Par conséquent, pour éviter cela, je demande que les lobbyistes soient dégagés de la salle des conférences, du salon V. HUGO, de la buvette et des couloirs du Sénat pendant la discussion de ce texte (Applaudissements sur plusieurs travées de l'UMP) »*. M. CHARASSE, séance du 4 mai 2006.

celui-ci de protéger l'intégrité de son texte. Seuls sept députés ont, le 21 mars 2006, voté contre le texte, et quatorze se sont abstenus. Toutefois, cette faible dissension ne peut masquer le malaise de la majorité, contrainte d'adopter un texte dont elle rejette la philosophie, puisque sur les trois cent soixante-quatre membres du groupe UMP, seuls trois cent sept ont participé au scrutin[2044]. En tout, soixante-dix-sept parlementaires ont montré, plus ou moins ouvertement, leur hostilité au texte, soit plus de 20 % de l'effectif total du groupe[2045]. En quelques mois, le Gouvernement, marqué par l'échec du texte sur l'égalité des chances, a multiplié les associations avec les groupes d'intérêts afin que ses textes soient adoptés, la discipline de vote seule ne pouvant lui garantir le soutien de sa large majorité.

Une telle association s'est également rencontrée sous la treizième législature, elle n'est plus motivée par la faiblesse du pouvoir exécutif, mais par l'exigence de célérité. Le texte ouvrant à la concurrence les jeux d'argent en ligne, examiné fin 2009, devant être applicable dès le mois de juin 2010, afin de permettre aux citoyens de parier, en toute légalité, sur les résultats sportifs à l'occasion de la coupe du monde de football. Afin de s'assurer du soutien d'une majorité souhaitant contraindre les opérateurs préexistants à effacer les listings qu'ils avaient constitué alors que leur activité était interdite, les lobbies ont multiplié, très en amont les opérations de séduction. Ainsi, le 4 décembre 2009, fut organisé à la maison de la chimie un colloque réunissant, autour des parlementaires[2046], des journalistes, des responsables des entreprises intéressées par le nouveau marché, des représentants des sociétés étrangères ou françaises ayant profité de la perméabilité d'internet pour développer, en toute illégalité, des jeux d'argent. Ces manœuvres conduisent l'opposition à dénoncer la collusion entre le pouvoir exécutif et les intérêts financiers ayant guidé la rédaction de la loi. Ainsi, J. M. AYRAULT, président du groupe SRC, interroge le ministre sur l'intérêt du texte présenté : *« est-ce ce que vous ont demandé les Français ? De consacrer M. COURBIT comme grand gagnant des jeux en ligne ? Est-ce qu'ils vous ont demandé de voter sous influence cette loi qui légalise les activités illicites* »[2047]. De même, G. GORCE, député socialiste en charge de la contre attaque du groupe SRC, affirme le 30 mars 2010 : *« je ne peux qu'appeler l'attention de l'Assemblée sur le contexte dans lequel elle est amenée à délibérer (...) nous allons débattre et voter sous la pression d'intérêts particuliers ... qui*

[2044] Compte non tenu de la position du président de l'Assemblée qui a respecté la tradition selon laquelle, sauf exception, il ne participe pas aux scrutins.
[2045] 21,15 % de l'effectif total du groupe.
[2046] Dont F. TURCY, sénateur UMP, favorable au texte gouvernemental n'exigeant pas que les entreprises effacent les listings de clients.
[2047] J. M. AYRAULT, première séance du 31 mars 2010.

n'ont cessé de s'exprimer tout au long des mois qui se sont écoulés. Ces intérêts s'expriment avec une arrogance, une suffisance qui devraient révolter tous ceux qui, sur les bancs de cette assemblée, considèrent que la représentation nationale a tout de même autre chose à faire que régler dans l'urgence les intérêts de M. AULAS, de M. COURBIT et de tant d'autres ! (...) Quand j'observe cette situation, je me dis qu'il y a quelque chose qui n'est pas acceptable, sur quoi nous ne devons pas céder. Car si nous cédons à cette pression, cela signifierait que nous votons non une loi au service de l'intérêt général, mais au service d'intérêts particuliers. La question de l'urgence ne compte pas. Ce qui compte, c'est l'intérêt des joueurs, des jeunes. Ce qui compte, c'est la prise en compte des préoccupations liées à la santé publique, au budget de l'Etat, au financement du sport et de la filière hippique. Or ces intérêts, on veut les balayer pour céder à cette pression. Il existe peu de cas, monsieur le ministre où j'ai assisté à une telle pression exercée sur une assemblée par des personnalités usant de leur influence médiatique dans les affaires ou dans le sport pour tenter d'obtenir à toute force ce qu'ils ont déjà mis en application en violation de la loi actuelle »[2048]. Même si les lobbies ont su tirer les leçons de l'histoire et ne sont plus intervenus aussi visiblement qu'au cours de la douzième législature[2049], ils sont apparus comme les auxiliaires du Gouvernement, capables de faire triompher leur intérêt commun. Ces exemples traduisent la nature ambiguë de l'intérêt général, résultat de la volonté de l'Etat, mais également d'un conflit d'intérêts qui se joue autour des dirigeants. Dès lors, la discipline de vote, qui permet la victoire d'un intérêt particulier qui se pare des atours de l'intérêt général, entre de nouveau en contradiction avec la perception classique du mandat parlementaire et peut, une fois encore, être perçue comme un danger pour la souveraineté nationale ?

[2048] G. GORCE, 3e séance du 30 mars 2010. Le 31 mars, c'est A. FILIPPETTI, députée SRC, qui dénonce, à son tour, l'action des lobbies : *« nous légiférons dans la précipitation, et même dans la fébrilité (...). Pourquoi cette fébrilité? Elle ne correspond nullement à un motif d'intérêt général, bien au contraire : la seule urgence à laquelle elle réponde est celle des opérateurs privés qui veulent se partager le marché juteux de la publicité sur les jeux en ligne – et de l'ouverture des paris sur la coupe du monde de football qui commencera le 11 juin (Applaudissements sur les bancs du groupe SRC).*
Il n'est pas digne de la représentation nationale de se soumettre ainsi à une pression qui n'est ni celle des Français, ni celle du sport – amateur ou professionnel –, mais uniquement celle des intérêts financiers en jeu ».

[2049] Le même jour, V. FOURNEYRON, députée SRC, affirme toutefois reçu un courriel l'invitant à s'inscrire sur un site de paris en ligne, avant que cette activité soit légalisée : *« il y a quatre jours à peine, j'ai eu la bonne surprise de recevoir sur ma boîte mail de l'Assemblée Nationale un message du site de paris hippiques ZETURF, entreprise que tout le monde connaît (...). Chers collègues, vous avez dû recevoir cette invitation à jouer de ZETURF comme moi (...). Ils n'ont ciblé que moi ? J'en suis vraiment très honorée ».* V. FOURNEYRON, 31 mars 2010.

b) La consigne gouvernementale, œuvre des lobbies

L'intervention, en 1959, des associations de parents d'élèves dans le débat sur la loi scolaire conduit P. AVRIL à s'interroger : *« y aurait-il donc de bons groupes et de mauvais groupes de pressions, selon que leur action est conforme ou opposée à la politique du Gouvernement ? »*[2050]. Ph. LEROY, sénateur UMP, apporte une réponse à cette interrogation : *« d'un point de vue sociologique, le groupe de pression est partie intégrante du jeu démocratique dès lors que son action s'inscrit dans les thématiques qui font consensus dans la population. A ce titre, la proximité avec les élus est tolérée »*[2051]. L'action des lobbies est donc politiquement légitimée dès que l'une des instances chargée de définir l'intérêt général partage leur point de vue. Les parlementaires considèrent alors la discipline de vote comme un moyen de garantir, non l'intérêt général, mais l'intérêt particulier du lobby qui a réussi à convaincre le Gouvernement. Ainsi, G. BOURDOULEIX, député UMP, estime que : *« la discipline de vote pourrait apparaître comme une arme pour un lobby influent et bien organisé. Obtenir le vote de plus de trois cents députés en agissant sur le groupe est plus facile que de convaincre trois cents personnes individuellement »*[2052]. J. P. SUEUR, sénateur socialiste, partage cette analyse en l'adaptant au contexte d'opposition : *« les lobbies peuvent très bien tenter d'influencer la position d'un groupe via le ou les parlementaires qui suivent le sujet au nom du groupe et auquel le groupe fait confiance »*[2053]. La discipline de vote est alors une arme détournée au profit des lobbies. Pour autant, sa conformité avec le principe de souveraineté nationale peut encore être défendue, notamment, parce que l'Etat ne peut, seul, définir l'intérêt général et est entré dans un modèle néo-corporatiste qui exige la consultation des lobbies. Cette nouvelle conception de l'intérêt général, bien que peu orthodoxe, permet de maintenir la compatibilité de la discipline de vote avec la théorie classique du mandat parlementaire. Ainsi, la discipline de vote, même si elle devient une arme aux mains des lobbies participe à préserver l'intérêt général puisque la concertation est nécessaire à la définition de l'intérêt le plus conforme aux vœux de la Nation.

Quoique séduisante, notamment parce qu'elle est en adéquation avec la pratique politique qui conduit le Gouvernement à rechercher, en amont, l'adhésion du plus grand nombre à ses projets afin de limiter au maximum les contestations parlementaires et sociales, cette théorie

[2050] P. AVRIL, *Le régime politique de la Cinquième République*, *op. cit.*, p. 71.
[2051] Réponse au questionnaire adressé au parlementaire.
[2052] *Idem.*
[2053] *Idem.*

n'en demeure pas moins contraire aux principes de la souveraineté nationale énoncés à la Révolution. Il convient, alors, de relativiser l'affirmation précédente, la discipline de vote pouvant, dans certains cas, apparaître comme un danger pour la démocratie représentative, puisqu'elle conduit les parlementaires à suivre non pas l'intérêt général, mais un intérêt particulier, en faveur duquel le Gouvernement a, consciemment ou non, arbitré.

Il est donc possible d'affirmer qu'habituellement la discipline de vote permet la victoire de l'intérêt général sur les intérêts particuliers et inscrit la Cinquième République dans le régime représentatif qui fait du parlementaire le représentant de la Nation dans sa globalité et non celui des électeurs ou d'un groupe quelconque. Toutefois, exceptionnellement, elle peut être détournée de son but premier et utilisée, à son corps défendant, afin de défendre des intérêts particuliers. Elle apparaît, alors, comme un danger pour la souveraineté nationale puisqu'elle soumet le parlementaire aux intérêts privés[2054].

La discipline de vote est incompatible avec les principes du régime parlementaire hérités de l'époque révolutionnaire. Elle entre en contradiction avec l'interdiction faite aux élus de se réunir préalablement à la délibération, de crainte qu'ils ne pervertissent l'intérêt général. L'incompatibilité peut également trouver sa source dans la traditionnelle interdiction pour les électeurs et les partis, de confier un mandat impératif aux élus. Certes, le respect de la discipline de vote ne constitue pas une obligation juridique. Il existe, toutefois, des impératifs politiques qui justifient, plus que toute sanction juridique, la soumission aux consignes de vote.

Malgré ces motifs de condamnation, la discipline de vote peut également apparaître comme une pratique permettant de préserver et non de pervertir l'intérêt général, en guidant l'élu vers sa satisfaction qui pourrait, sans elle, être parasitée par l'intervention de groupes défendant des intérêts particuliers. La discipline de vote protège alors le Parlement et la loi d'intérêts segmentants. A moins qu'elle ne devienne, dans certains cas, une arme aux mains de ses intérêts privés, qui s'appuient sur l'organisation majoritaire pour agir sur les consignes de vote.

La discipline de vote, parce qu'elle semble inconciliable avec les principes de la souveraineté nationale et à la fois compatible avec eux, dans la mesure où elle permet de réaliser l'intérêt

[2054] Il appartient alors aux élus d'être vigilants et de rejeter, parfois contre l'avis du Gouvernement, des textes qui leur semblent satisfaire un intérêt particulier. A moins qu'une réglementation de la discipline de vote ne soit possible afin d'empêcher ces dévoiements. Voir *infra*.

général, aggrave la « *schizophrénie* » constatée par P. AVRIL[2055]. Le droit essayant de s'adapter aux faits, en contorsionnant ses principes, sans jamais y parvenir puisque les deux phénomènes, bien que générés par l'Homme, ont une nature différente. Le droit introduit une certaine rigidité, il fixe des préceptes. Les faits sont, par nature, changeants, évolutifs. Or, l'intérêt général, s'il est un concept juridique, doit être confronté aux faits. De cette confrontation résulte un décalage, persistant qui semble pouvoir se résoudre si l'on accepte que le droit ne peut être statique. Ainsi, si la discipline de vote a pu nous sembler conforme à la théorie de la souveraineté nationale, qui la condamne pourtant, c'est parce que la doctrine a progressivement abandonné les dogmes révolutionnaires.

L'acceptation de la discipline de vote devient l'un des révélateurs de la perception rénovée du régime parlementaire, qui n'est plus figé dans les principes révolutionnaires, et notamment le dogme de la séparation des pouvoirs, mais accepte la fusion entre le Gouvernement et sa majorité. Plus encore, parce qu'elle apparaît comme la manifestation principale de cette fusion, elle peut être perçue comme l'une des caractéristiques du régime parlementaire moderne.

[2055] P. AVRIL, *Essais sur les partis politiques*, *op. cit.*, p. 103.

Chapitre II :

La discipline de vote, révélateur d'une lecture rénovée du régime parlementaire

Si la discipline de vote a pu, partiellement, apparaître comme une pratique incompatible avec la théorie classique du mandat parlementaire, c'est parce qu'elle est l'une des caractéristiques les plus visibles de l'avènement d'un régime parlementaire majoritaire dont les codes n'obéissent plus aux dogmes révolutionnaires. Ainsi, si elle conserve au mandat son caractère représentatif, la Cinquième République l'encadre de nouvelles règles juridiques et politiques, le caractère majoritaire du régime incitant les parlementaires à s'inscrire durablement dans une position de soutien ou d'opposition au Gouvernement en place. Dès lors, le sens des votes est, avant la délibération, orienté et la discipline de vote devient l'un des principaux rouages du régime (Section 1). Rouage dont la nature demeure incertaine : s'agit-il d'un usage qui, par sa répétition et son caractère obligatoire a acquis, en tant que coutume, un caractère juridique. Au contraire, sa nature politique, la discipline de vote s'étant développée grâce à l'assentiment de tous les acteurs du jeu parlementaire, lui retire-t-elle toute force juridique, auquel cas, elle apparaît comme davantage une convention de la Constitution que comme une coutume constitutionnelle (Section 2).

Section 1 :

La discipline de vote, pratique inhérente au régime parlementaire

Alors que le dogmatisme français condamne la discipline de vote, la percevant comme une corruption du mandat parlementaire, celle-ci est reconnue par de nombreux autres régimes parlementaires, à tel point qu'elle peut apparaître comme une pratique inhérente au régime de collaboration des pouvoirs, comme en atteste sa présence au sein des régimes britannique et allemand qui, bien que différents, érigent la discipline de vote au rang de mode

de Gouvernement (§1). Cette constance conduit à s'interroger sur l'attitude française qui condamne la discipline de vote alors qu'elle semble être l'un des éléments permettant le fonctionnement normal du régime parlementaire, quand bien même elle apparaîtrait contraire à la séparation des pouvoirs... A moins que la conception française du régime parlementaire n'ait été, dès l'origine, viciée et que la séparation évoquée n'ait jamais existé. Auquel cas, en France, comme chez nos voisins européens, la discipline de vote ne serait plus une pratique condamnable, mais deviendrait une donnée légitime, un élément de définition normale du régime parlementaire (§2).

§1 : La discipline de vote, une pratique générale

La discipline de vote, condamnée en France est accueillie avec faveur par les autres régimes parlementaires, qui voient en elle le moyen normal de mener les relations intra-majoritaire. Ainsi le régime britannique consacre une part importante de ses règles conventionnelles au respect des consignes de vote, à tel point que la discipline de vote a pu y apparaître comme une institution (A). De même, le régime parlementaire allemand, qui fonctionne sur le modèle consensuel, *a priori* moins autoritaire, repose sur l'acceptation, par les parlementaires de la majorité, des consignes de vote qui reformulent, à destination des parlementaires, les accords obtenus par le chancelier auprès des partis composant sa majorité (B). Le régime parlementaire, quel qu'il soit, semble alors fonctionner grâce à la discipline de vote que les Gouvernements parviennent à obtenir en mobilisant un processus alliant discipline et intériorisation.

A) La discipline de vote, institution conventionnelle du régime parlementaire britannique

Le régime parlementaire britannique est un régime majoritaire, non seulement au sens où une majorité se constitue suite aux élections afin de soutenir durablement le Gouvernement, ce qui est une donnée inhérente à tout régime parlementaire, mais également dans le sens où un seul parti détient la majorité à la Chambre des Communes et donne naissance au Gouvernement. Le leader du parti majoritaire devient chef de la majorité parlementaire et obtient, par ce seul titre, le soutien de celle-ci aux projets qu'il dépose en son

nom. La nature majoritaire du régime parlementaire britannique est la conséquence du mode de scrutin, le suffrage uninominal majoritaire à un tour contraignant les électeurs à voter, dès le premier tour, en faveur d'un candidat qui, même si les idées qu'il défend ne sont pas sur tous les points conforme aux leurs, a le plus de chances d'être élu. Le vote utile engendre et renforce le bipartisme : seuls les deux partis les plus influents auront une force d'attraction suffisante pour séduire les électeurs et parvenir, ainsi, à obtenir une majorité. La vie politique est donc structurée, le plus souvent, autour d'un seul antagonisme politique, ce qui crée une pression supplémentaire sur les élus, conscients que les électeurs non satisfaits pourront, à la prochaine élection, voter pour le parti adverse. Cette situation renforce l'autorité du Premier Ministre, chef de majorité, sur des parlementaires qui, quelles que soient leurs critiques, accepteront plus facilement les textes gouvernementaux. Dès lors, les parlementaires s'organisent de manière à garantir l'unité de vote (1) ; en parallèle, le Gouvernement adopte une organisation qui tend à faire de la discipline de vote un mode normal de gestion des relations intra-majoritaire (2).

1) La discipline de vote, colonne vertébrale de l'action parlementaire

Les groupes parlementaires sont organisés de manière à garantir au Gouvernement le soutien permanent de la majorité parlementaire, qui manifeste sa confiance en adoptant les projets de loi gouvernementaux (a). La soumission aux consignes semble alors volontaire, les parlementaires consentant à ce que s'exercent sur eux l'autorité du Cabinet, fantôme ou réel. Par conséquent, la discipline de vote est considérée, non plus comme un instrument de soumission, mais comme une arme mise à la disposition de la majorité parlementaire afin qu'elle puisse tirer avantage de sa fidélité (b).

a) Les groupes parlementaires, structures dédiées à la discipline de vote

Les statuts des groupes parlementaires et des partis politiques britanniques ne mentionnent pas expressément l'obligation des parlementaires de se soumettre à la discipline de vote, toutefois, l'ensemble des règles formelles ou conventionnelles, qui régissent la vie en commun des élus, vise à assurer l'unité de vote.

- *La discipline de vote, dessein tacite du* Parliamentary Labor Party[2056]

Bien que le parti travailliste puisse être considéré comme un parti de masse, les statuts du *Parliamentary Labor Party*, son groupe parlementaire, ne mentionnent pas expressément le devoir des élus de manifester, par leur vote, l'unité de la classe représentée. L'obligation qui pèse sur les députés travaillistes est plus large puisqu'il leur est demandé : *« de se conduire, en tout temps, de manière compatible avec l'appartenance au PLP et, en particulier, d'agir en harmonie avec les règles du PLP (...) et de ne rien faire qui pourrait discréditer le parti »* [2057]. La discipline de vote n'apparaît pas comme une obligation formelle, elle est, toutefois, un devoir qui procède de l'appartenance au parti. Ainsi, R. ROGERS, R. WALTERS et R. H. WALTERS estiment que le fait d'émettre des votes conformes aux consignes délivrées par le PLP, est une obligation des députés travaillistes : *« the PLP has a code of conduct that requires to MPs to behave in a way that is consistent with the policies of the party, to have a good voting record and not to put the party into disrepute »*[2058].

Si les statuts ne mentionnent pas expressément la discipline de vote, il est possible de déduire son existence de leur interprétation *a contrario*, le règlement intérieur du groupe parlementaire travailliste consacrant une clause de conscience et l'octroi de la liberté de vote. Cette clause permet d'affirmer le caractère exceptionnel de la liberté de vote, qui n'est accordée que lorsque les parlementaires sont confrontés à un texte qui mobilise leurs convictions éthiques, religieuses ou philosophiques. Dans les autres cas, la liberté de vote n'a pas sa place et la discipline de vote s'applique, discipline qui semble rigide, la clause de conscience ne garantissant pas une totale liberté de vote aux parlementaires, qui ne peuvent exprimer un vote en contradiction avec une décision formelle du parti ou s'abstenir lors d'un vote de confiance sollicité par un Gouvernement travailliste[2059].

[2056] PLP.

[2057] *« It is the duty of its members to conduct themselves at all times in a manner consistent with membership of the PLP, and in particular, to act in harmony with the policies of the PLP (...) and to do nothing which brings the party in disrepute ». Standing orders of the PLP*, 2000. Cité par M. MAUGUIN-HELGESON, *L'élaboration parlementaire de la loi, étude comparative (Allemagne, France, Royaume-Uni)*, Paris, Dalloz, bibliothèque parlementaire et constitutionnelle, 2006, p. 457.

[2058] R. ROGERS, R. WALTERS and R. H. WALTERS, *How Parliament works*, Rearson education, 2006, p. 106.

[2059] *« While the party recognizes the right of members to abstain from voting in the House on matters of deeply held conviction, this does not entitle to vote contrarily to a decision of a party meeting or to abstain from voting on a Vote of Confidence in a Labor Government ».* M. MAUGUIN-HELGESON, *L'élaboration parlementaire de la loi, étude comparative (Allemagne, France, Royaume-Uni), op. cit.*, p. 457.

Ces exceptions à la liberté de vote permettent d'établir une échelle de l'intensité de la discipline de vote ; face à ces deux types de scrutin, la discipline de vote devient un absolu, dont les parlementaires ne peuvent s'extraire sans risquer d'être sanctionnés par le leader. Lorsque le texte a une incidence morale, philosophique ou religieuse, la discipline de vote devient plus lâche, afin de respecter les convictions personnelles des députés travaillistes. Dans tous les autres scrutins, l'intensité de la discipline de vote est normale, les parlementaires sont appelés à respecter les consignes de vote, mais peuvent bénéficier de certaines excuses[2060].

Si les statuts du groupe parlementaire travailliste évoquent de manière marginale la discipline de vote, l'ensemble du groupe s'organise de manière à assurer le soutien constant de la majorité parlementaire au Gouvernement, ou, au contraire, son opposition à celui-ci lorsque les travaillistes ne sont pas aux affaires. Lorsqu'il constitue l'Opposition de Sa Majesté, comme c'est le cas depuis les élections de mai 2010, le groupe parlementaire travailliste élit l'ensemble du bureau du groupe, qui constitue le *shadow cabinet*. Les responsables, y compris le *Chief whip* de l'opposition sont donc désignés par les députés qu'ils devront guider, notamment par l'intermédiaire des consignes de vote. En revanche, lorsque le Gouvernement s'appuie sur une majorité travailliste, le *Parliamentary Committee* est composé du Premier Ministre et de ses assistants, de quatre membres du Gouvernement dont le *leader of the House* et le *Chief whip* des Communes, du président du groupe, qui est élu par tous les députés travaillistes, de quatre *backbenchers* élus par les *backbenchers* députés et d'un *Lord* élu par les *Lords* travaillistes. Les parlementaires sont ainsi associés, y compris lorsque le parti est majoritaire, aux décisions adoptées par le bureau du groupe et peuvent y avertir le Premier Ministre, ou ses assistants, de leurs hésitations et incompréhensions ou, à l'inverse, de leur soutien. Les membres du *Parliamentary Committee* participent également, en leur qualité de représentants des *backbenchers*, à l'élaboration des consignes de vote qui seront ensuite présentées au groupe lors de la réunion plénière. Afin de renforcer l'action du *Parliamentary Committee*, ou du *shadow Cabinet*, le groupe se subdivise en groupes de travail qui étudient les différents domaines de l'activité législative et constituent une force de proposition et d'expertise sur lequel le Cabinet, fantôme ou réel, peut s'appuyer. Ainsi, lorsque le parti travailliste est majoritaire, les ministres intéressés sont tenus informés de l'avancée des travaux et sont les interlocuteurs privilégiés des groupes, qui sont consultés, en amont, sur les initiatives politiques et législatives en rapport avec leur étude. Malgré leur importance, ces

[2060] Notamment, le fait que le texte soit incompatible avec l'intérêt de la circonscription dont le député est issu.

groupes sont peu fréquentés, seule une demi-douzaine de députés participant, habituellement, aux réunions bimensuelles.

Qu'ils soutiennent ou s'opposent au Gouvernement, les députés travaillistes se retrouvent tous les lundis à partir de dix-huit heures pour quarante-cinq à quatre-vingt-dix minutes[2061] de réunion. Y sont envisagés le programme de travail de la semaine à venir, ainsi que les consignes de vote ; le *Chief whip* détaillant le *whip*, document distribué aux parlementaires, qui leur indique, pour chaque vote, le degré d'intensité de la discipline de vote. Si le texte n'est souligné qu'une seule fois, les parlementaires doivent être présents, mais l'obligation est assez faible[2062]. Lorsque le texte est souligné à deux reprises, le *whip* prévoit qu'un vote par division[2063] peut avoir lieu et que la présence et le vote des députés sont nécessaires. Toutefois, il leur est possible de s'absenter, à condition de trouver un parlementaire du parti adverse qui accepte, de manière à annuler l'effet de son absence, de s'abstenir, ou de s'absenter. Le *pairing* permet à un parlementaire de faire exception à la discipline de vote, puisqu'en Grande-Bretagne le vote pour autrui n'est pas autorisé, il se déroule donc sous la surveillance du *whip*, qui doit ratifier l'accord des deux parlementaires et autoriser l'absence d'un député qui devrait normalement être présent et soutenir, ou critiquer, le Gouvernement[2064]. Enfin, lorsqu'un texte est souligné à trois reprises, les députés doivent être présents et ne peuvent s'absenter, aucun *pairing* n'étant admis[2065].

[2061] M. RUSH, *Parliament today*, Manchester University press, 2005, p. 107-108.

[2062] Le « *one line whip* » signifie donc *« your attendance is requested »*.

[2063] Forme de scrutin public qui procède de la nature coutumière du droit parlementaire britannique : *« le vote commence toujours par la manifestation orale des opinions. Sur chaque question, le Speaker demande ainsi '' as many as are of that opinion say Ayes'' et ''of the contrary No'', avec une réponse immédiate de chaque camp. Cette tradition pluricentenaire, inscrite aujourd'hui dans le règlement des Chambres, participe au pittoresque du Parlement de Westminster. En fonction du volume sonore des réactions, le Speaker détermine le sens du scrutin. Mais si, à l'énoncé du résultat, un ''non'' s'élève, cette seule protestation suffit à engager la procédure beaucoup plus formelle des divisions. Le speaker annonce alors ''clear the lobbies'', la cloche retentit dans tout le bâtiment, les greffiers (Clerks) et les recenseurs (Tellers) s'installent dans les deux couloirs de vote. Le couloir situé à la droite du Speaker doit recevoir les membres favorables à la question posée et le couloir de gauche ses opposants, ne laissant dès lors aucune place aux éventuels abstentionnistes. Les portes sont simultanément ouvertes et le restent pendant huit minutes pour permettre aux parlementaires de manifester leur opinion. Pendant ce temps, les Clerks relèvent le nom des votants et les Tellers établissent le compte des voix. A l'issue de cette opération, le compte de chaque couloir est finalement remis au Speaker, qui peut alors annoncer le résultat du scrutin et envoyer la liste des votants à la publication »*. M. MAUGUIN-HELGESON, *L'élaboration parlementaire de la loi, étude comparative (Allemagne, France, Royaume-Uni), op. cit.*, p. 430-431.

[2064] Le *twice line whip* signifie donc : *« important divisions will take place and your attendance at (time) to (time) is essential unless you have received absence from the deputy/assistant Chief whip »*.

M. RUSH précise, qu'entre 1997 et 2005, le *pairing* est tombé en désuétude, la majorité étant suffisamment large. M. RUSH, *Parliament today, op. cit.*, p. 147.

[2065] Le *three line whip* signifie donc : *« important divisions will take place and your attendance at (time) to (time) is essential»*.

R. ROGERS, R. WALTERS and R. H. WALTERS, *How Parliament works, op. cit.*, p. 102 fournissent un exemple de *whip* hebdomadaire.

Une fois l'exposé des consignes achevé, il est habituel, lorsque le groupe soutient le Gouvernement, que l'un des membres du Cabinet vienne expliquer son texte et réponde aux questions des députés. Après l'audition du ministre, l'un des *backbenchers*, s'il en a manifesté le souhait dans les huit jours précédents la réunion auprès du *Chief whip*, peut prendre la parole afin de recueillir l'opinion du groupe sur un sujet particulier ou de faire le point sur un sujet sur lequel il travaille. En fonction des sujets abordés, entre cent et cent cinquante députés travaillistes assistent aux réunions, ce qui est relativement peu.

Le déroulement habituel des réunions permet de conclure que les cas d'indiscipline ne sont pas directement traités par le groupe, ils relèvent de la compétence du *chief whip*, et, depuis le début des années 2000, du *Party Disciplinary Committee*[2066], qui connaît des dissidences les plus graves. Lorsque les violations de la discipline de vote relèvent de ce comité, les parlementaires concernés sont suspendus et ne peuvent plus représenter le parti, ni détenir aucune fonction en son nom, ce qui s'apparente à la suspension de délégation prononcée par le Parti Socialiste français.

Bien que formellement absente des statuts du groupe parlementaire travailliste de la Chambre des Communes, la discipline de vote est son centre de gravité, autour duquel les équipes dirigeantes s'affairent, soucieuses de maintenir la cohésion et d'exprimer la confiance du groupe dans son Gouvernement ou son Cabinet fantôme. Le groupe parlementaire conservateur adopte une organisation similaire et tend, malgré le silence ou l'absence de statut, à assurer l'unité de vote.

- *La discipline de vote, objectif implicite du comité de 1922*

L'organisation du groupe parlementaire conservateur est assez proche de celle constatée chez les travaillistes, même si, comme les autres partis de cadres, il n'attache pas une grande importance aux règles formelles[2067]. La discipline de vote y apparaît, toutefois, également comme un impératif politique. En effet, bien que les statuts du parti affirment que les procédures disciplinaires ne peuvent être utilisées afin de sanctionner la seule

[2066] *« Labour has supplemented these parliamentary arrangment by creating a general party discipline which can suspend MPs »*, I. BUDGE, D. MC. KAY and K. NEWTON, *The new British politics*, Londres, Pearson Education, 2007, p. 430.

[2067] Ainsi, P. G. RICHARDS affirme : *« the Tories are not so wedded to formal procedures, their theory is that policy should evolve empirically in respons to a changing situation »*. P. G. RICHARDS, *The backbenchers*, Londres, Faber et Faber, 1972, p. 65, cité par M. MAUGUIN-HELGESON, *L'élaboration parlementaire de la loi, étude comparative (Allemagne, France, Royaume-Uni), op. cit.*, p. 457.

manifestation d'un désaccord[2068], ils consacrent, également, une clause de conscience, qui, comme au PLP, permet de conclure à l'application habituelle de la discipline de vote et à l'existence de mesures venant sanctionner les députés qui auraient refusé de suivre les consignes du Gouvernement ou du leader de l'opposition.

Le groupe parlementaire conservateur est, à l'instar du PLP, organisé de manière à garantir l'unité des votes, que le parti appartienne à l'opposition ou soutienne le Gouvernement. Le *Conservative Private Members Committee* ou *Comité de 1922*[2069], se réunit tous les mercredis à dix-sept heures trente selon un ordre du jour identique à celui observé pour le groupe parlementaire travailliste : sont d'abord examinés les projets de loi en discussion à la Chambre pour la semaine à venir, intervient ensuite le *Chief whip* qui, comme au PLP, détaille le *whip* distribué aux parlementaires et précise, outre les textes qui seront examinés, l'obligation de respecter la discipline de vote, et l'intensité de celle-ci, exprimée par les *« one line »*, *« twice line »* ou *« three line » whip*. Lorsque le groupe participe à la majorité, les ministres y sont entendus, mais ne peuvent participer aux réunions du groupe que s'ils y ont été conviés. Enfin, certains députés peuvent, s'ils le souhaitent, être entendus par le groupe et recueillir l'avis de celui-ci. Cet ordre du jour est préparé par le *Conservative Board*, bureau du groupe qui se réunit tous les mercredis à 16 h 30 pour une heure, soit immédiatement avant la réunion plénière du groupe. Y sont élaborées les décisions qui seront validées par les parlementaires, notamment les consignes de vote qui devront être suivies en séance. Le bureau est composé du président du groupe[2070], de deux vice-présidents, d'un trésorier, de deux secrétaires et de douze *backbenchers* élus chaque année par les *backbenchers* qu'ils représentent. Les députés de base sont donc associés à l'adoption des décisions et notamment des consignes de vote qu'ils devront respecter. Si les statuts ne mentionnent ni la discipline, ni l'existence de consignes de vote, l'organisation du groupe conservateur tend à garantir la cohésion maximale de la majorité, en associant les parlementaires à l'élaboration des directives, en expliquant ces consignes lors de la réunion plénière et, en organisant, par l'intermédiaire du *Chief whip*, l'entreprise de promotion/sanction capable de convaincre les élus réticents de voter le texte gouvernemental.

[2068] L'article 81 du règlement intérieur du parti conservateur dispose en effet : *« the disciplinary procedures set out expressly exclude situations arising solely from expression of disagreement with the policies of the party »*. *Ibid.*

[2069] Nom du groupe parlementaire conservateur créé en 1923 par les députés conservateurs élus en 1922.

[2070] Le *« Chairman of the 1922 Committee »* joue également un rôle essentiel au sein du Parti Conservateur, puisqu'il siège au bureau exécutif et y représente la section parlementaire de la majorité, y défendant les intérêts des députés, au besoin, directement auprès du Premier Ministre.

L'encadrement des votes par les groupes parlementaires[2071] conduit à considérer les élus comme des *godillots*, les observateurs britanniques utilisent l'image de *« lobby fodder »*, terme péjoratif qui désigne les soldats de première ligne, ceux que l'on qualifie trivialement de *« chair à canon »*. Tous deux, *godillots* et *lobby fodder*, relèvent du vocabulaire militaire, les Anglais évoquent le sacrifice de *backbenchers*, suivant, vaille que vaille, les consignes partisanes ; les Français retiennent davantage l'allégeance des combattants au chef qui a su leur donner la victoire. Toutefois, en France comme en Grande-Bretagne, les termes péjoratifs masquent une réalité différente, qui permet aux députés de base de dépasser leur statut de *« machines à voter »*, en utilisant la discipline de vote afin de promouvoir leur personne ou leur participation à la rédaction de la loi.

b) La discipline de vote, arme aux mains des parlementaires

Certes, la discipline de vote est un élément de la soumission de la majorité parlementaire à l'idéal mis en œuvre, en son nom, par le Gouvernement. Toutefois, les parlementaires ont appris à utiliser la discipline de vote à leur profit en obtenant, en échange de leur soumission, des avantages personnels ou collectifs. Le respect de la discipline de vote peut ainsi permettre aux *backbenchers* d'obtenir une promotion ; si la contestation est plus grande, le Gouvernement pourra accepter de modifier le texte présenté, ou proposer aux *backbenchers* de calibrer leurs votes de manière à ménager l'intérêt de leur circonscription et celui du Gouvernement.

- *Les avantages individuels*

Si, lorsqu'un député émet un doute quant à sa capacité à respecter la consigne de vote, la première démarche visant à le convaincre du bien-fondé du texte échoue, et que le parlementaire reste sourd aux arguments des *whips* et des ministres, il appartient au *Chief whip* de provoquer une réunion avec le député et de lui proposer, en échange de son vote conforme, une promotion. Ces réunions sont qualifiées, ironiquement, de *« career*

[2071] Le groupe parlementaire des *lib dem* se réunit tous les mercredis à 17 h 30, pour une heure ou plus, selon un ordre du jour identique à celui observé pour les groupes travailliste et conservateur, comprenant, notamment la distribution et l'explication des consignes de vote.

development interview »[2072], puisqu'à leur occasion les *backbenchers* peuvent échanger leur discipline de vote contre une promotion. Celle-ci peut être ministérielle, puisqu'il appartient au *Chief whip* de dresser la liste des députés qui méritent, par leur travail et leur discipline, d'accéder au Gouvernement[2073]. Le *whip* peut également proposer aux parlementaires réticents la présidence d'une institution publique[2074], ou une place au sein d'une commission législative créée afin d'examiner un texte et lui permettant de manifester ses compétences ou, d'exercer de manière efficace son activité de consultant auprès d'une entreprise privée. Le Gouvernement obtient également le respect de la discipline de vote en offrant à certains députés la qualité de chevalier, voire de pair, ce qui leur permet de continuer leur activité politique au sein de la Chambre Haute[2075].

Enfin, les *whips* peuvent faciliter matériellement l'exercice du mandat parlementaire, notamment en attribuant plus rapidement un bureau aux parlementaires qui acceptent, malgré leurs hésitations, de suivre le texte gouvernemental, ou manifestent habituellement leur loyauté au Gouvernement : « *the principal power of the whips is the allocation of rooms »*[2076].

Les députés ne sont, toutefois, pas tous désireux d'obtenir une promotion personnelle, s'ils tentent d'obtenir un avantage en échange de leur discipline de vote, celui-ci est, habituellement, collectif.

- *Les avantages collectifs*

S'il est sans doute plus facile au Gouvernement de proposer une promotion individuelle en échange de la soumission à la discipline de vote, la majorité des *backbenchers* préfère troquer le respect des consignes de vote contre une meilleure prise en compte de ses propositions, ou la possibilité d'exprimer publiquement leur dissension.

[2072] R. ROGERS, R. WALTERS and R. H. WALTERS, *How Parliament works*, *op. cit.*, p. 101.

[2073] *« They make recommendations of backbenchers for promotion »*, R. BRAZIER, *Constitutional practice: the foundations of British Government*, Oxford University Press, 1999, p. 211.

[2074] Ph. NORTON constate toutefois que la compétence est souvent privilégiée à la loyauté : *« rebels who are able are often promoted above loyalist who are not particularly able »*. Ph. NORTON, *Cohesion without discipline : party voting in the House of Lords*, in R. Y. HAZAN, *Cohesion and discipline in legislatures, political party, party leadership, and parliamentary Committee and governance*, *op. cit.*, p. 62.

[2075] Ces rétributions ne peuvent fonctionner auprès des *Lords* qui détiennent déjà une pairie et rechignent à occuper une présidence qui les éloignerait de leurs propres occupations : *« people in established positions in society-on the basis of which they have been elevated to the peerage-are not necessarily keen to give up established, secure, productive and well-paying job (…). By accepting such an appointment, a peer may be doing a favour, rather than the other way round »*. *Idem*, p. 63

[2076] *Idem*, p. 64. L'octroi des bureaux a pu apparaître comme un pouvoir permettant aux *whips* d'augmenter leur emprise sur les votes des *Lords*, puisqu'il n'existait pas assez de bureaux pour tous les membres de la Chambre Haute. Toutefois, en 2001, de nouveaux bureaux ont été attribués en dehors du palais et les *Lords* ont demandé à conserver, malgré la cohabitation que cela impliquait, leurs anciens bureaux.

M. MAUGUIN-HELGESON constate qu'en 2004 le *Higher Discussion Bill* a pu être adopté grâce à un calibrage des votes organisé par les *whips* de manière à neutraliser les oppositions : *« conscients de la possibilité d'une défaite, les whips ont accepté la rupture de la discipline de vote, mais en demandant aux parlementaires mécontents de ne pas tous manifester leur protestation lors des mêmes scrutins. En éclatant ainsi la dissidence, le texte put donc être adopté par la Chambre des Communes »*[2077]. La discipline de vote devient un moyen pour les parlementaires d'exprimer en public, et grâce à leurs votes, leur désapprobation à l'égard du texte. Ph. COWLEY décrit, de manière schématique, un processus identique mis en œuvre, fin 2010, par le Gouvernement conservateur afin de neutraliser l'opposition de sa majorité et de permettre aux *backbenchers* de défendre l'intérêt de leur circonscription, en s'opposant au texte, sans pour autant remettre en cause le Gouvernement : *« Imagine you have two MPs – let's call them Greg and Tim, just for the sake of argument. Both dislike a policy and/or feel they need to vote against it to save face with their constituents. If both vote against, you lose. But with two differents votes coming up, then you say to Greg: 'Listen, we understand your position. Sure, vote for the amendment, but if the amendment falls, then we'll need your support on the main motion'. And to Tim you say the opposite: 'Listen, we understand your position. As long as you back us on the amendment, we will understand entirely if you vote against over the main motion'.*

Both vote against. Both save face. Both can tell their constituents they defied the whips, and voted against the measure. But because both did so at different times, the government still gets its policy through »[2078]. La discipline de vote est donc l'objet d'une négociation et les députés échangent le respect de la consigne afin de pouvoir défendre, lors d'un autre vote, les intérêts de leur circonscription ou leur opposition au texte, sans pour autant mettre en danger l'existence du Gouvernement, ou l'adoption de ce texte. Ph. COWLEY estime que cette tactique, application de la maxime « *diviser pour mieux régner* », a été inaugurée en 2004, lors de l'examen du texte « *foundation hospitals* ». Elle permet aux dissidents d'exprimer leurs

---

[2077] M. MAUGUIN-HELGESON, *L'élaboration parlementaire de la loi, étude comparative (Allemagne, France, Royaume-Uni), op. cit.*, p. 461.
Ph. COWLEY affirme d'ailleurs le 12 avril 2004: « *six Labor MPs voted against the bill on 31 March who had not done so at the earlier vote in January. But they were more than counterbalanced by 21 MPs who voted against the government in January but who then abstained (eighteen) or voted with the government (three) in March. And then at the third reading, which followed closely on the report stage, four new MPs chose to vote against the measure for the first time, though most Labor rebels then abstained and there was no chance of a government defeat.*
There can be perfectly good reasons for the changing composition of a rebellion. Some MPs may be persuaded back into line by government concessions. Others may choose to hold their fire at first, while reserving the right to rebel if they don't feel the concessions are sufficient. Still others are prepared to rebel only when there is no chance of defeating the government - to bark but never to bite », Ph. COWLEY, *They bark but never bite, The New Statesman*, 12 avril 2004.

[2078] Ph. COWLEY, *Two votes good, one vote bad*, http://www.revolts.co.uk/, 6 décembre 2010.

désaccords, d'aboyer, sans entraîner la chute du Gouvernement, sans mordre : *« We first drew attention to this over foundation hospitals back in 2004, when enough MPs rebelled to defeat the measure, but they rebelled at different times, on different measures, and it's happened frequently since »*[2079].

La discipline de vote est donc un moyen de contraindre les parlementaires, mais également un procédé leur permettant d'obtenir des avantages divers et de participer à la fonction législative qui leur est théoriquement échue. Ici, la résistance calibrée permet au député de se faire le héraut de sa circonscription, de gagner en notoriété puisqu'il est perçu comme celui qui a défié le Gouvernement afin de défendre les intérêts de ses électeurs.

Dans d'autres cas, les parlementaires parviennent à troquer leur discipline de vote contre l'intégration au projet de loi des améliorations qu'ils préconisent. Cela relève du débat intra-majoritaire officieux et les auteurs fournissent peu d'exemples de cas dans lesquels la majorité est parvenue, dans la phase de discussion à obtenir des améliorations du texte en échange de la discipline de vote. M. MAUGUIN HELGESON cite l'*Asylum Bill* discuté en 1999 et qui n'a été adopté par les députés travaillistes qu'à la suite d'une concession du Gouvernement qui a accepté de répondre aux attentes des *backbenchers*[2080]. Ces transactions, bien que secrètes sont inhérentes à toute négociation, telle celle à laquelle se livrent les *whips* et les ministres en charge du texte avec les *backbenchers* ; ceux-ci désirent être entendus et conditionnent leur soutien au Gouvernement, à la modification du projet de loi : *« if dissent is on a large enough scale, the whips may have little pratical power ; the solution, then is for the party to re-examine its policy »*[2081].

Les auteurs évoquent davantage les rebellions de *backbenchers* contre les textes gouvernementaux qui apparaissent, *in fine*, comme autant d'échec des négociations évoquées, le Gouvernement n'ayant pu ou su accepter les exigences des députés. Ainsi, quelques temps après l'adoption de l'*Asylum Bill*, soixante-sept *backbenchers*, confrontés au refus du Gouvernement de modifier son projet de loi, ont choisi de voter contre le *Welfare Reform and Pensions Bill*[2082]. Les auteurs évoquent également l'échec du Gouvernement lors de la discussion du *Prevention Terrorism Act*, en novembre 2005, celui-ci ayant reculé à plusieurs reprises devant des *backbenchers* peu conciliants, qui ont, notamment, refusé de porter à quatre-vingt-dix jours la durée de la garde à vue de personnes suspectées de terrorisme, la

[2079] *Idem.*

[2080] M. MAUGUIN-HELGESON, *L'élaboration parlementaire de la loi, étude comparative (Allemagne, France, Royaume-Uni), op. cit.*, p. 461-462.

[2081] R. ROGERS, R. WALTERS and R. H. WALTERS, *How Parliament works, op. cit.*, p. 107.

[2082] M. MAUGUIN-HELGESON, *L'élaboration parlementaire de la loi, étude comparative (Allemagne, France, Royaume-Uni), op. cit.*, p. 461-462.

limitant à vingt-huit jours. Les auteurs évoquent également la *loi relative au tabagisme* qui impose que les lieux de restauration soient non fumeur[2083] : alors que le texte faisait partie des engagements de campagne du parti travailliste, le Gouvernement a dû, devant la forte division de sa majorité, accorder la liberté de vote au groupe travailliste. Dans ce cas, l'échec des négociations préalables avec le Gouvernement a rendu impossible la discipline de vote.
Ces exemples démontrent que les députés n'hésitent plus à rejeter la discipline de vote si le Gouvernement refuse de faire droit aux demandes qu'ils estiment légitimes, et, notamment, la participation à la formulation législative du programme majoritaire.

Les *backbenchers* semblent, avant le développement de l'*effet d'entraînement*[2084], préférer négocier avec le Gouvernement plutôt que de s'opposer frontalement à lui. Ces négociations étant moins pénibles que le fait de voter avec l'opposition. En effet, lorsqu'il existe un doute quant à l'issue du résultat, ou afin de démontrer le caractère solennel du vote, celui-ci se déroule par divisions et non plus à main levée. Il faut donc physiquement rejoindre l'opposition et gagner, parmi les adversaires politiques, le couloir des *non*. Lorsque les dissensions sont rares, les députés répugnent à adopter un tel comportement et préfèrent vivre avec leurs doutes plutôt que de les exprimer par le vote. Une fois ce rituel accompli, il devient plus facile de rejoindre le couloir des *non : « voting with the other side is no easy. Not only do some MPs want to ''back their side'', they do not want to be thought of as helping the ''other side''. MPs have to walk through the division* lobbies *with the ''other side''. Once this has been done, each rebellion became a little easier »*[2085].

Les députés disposent, quels que soient leurs états d'âme, d'un moyen de pression sur le Gouvernement qui sait qu'il peut être tenu responsable des divisions et plus largement de l'échec électoral qu'une telle démonstration de désunion peut engendrer : *« all governments are vulnerable to rebellion if they persistently ignore the views of their MPS and appear to be heading for defeat at the next election. Local constituency parties will be less inclined to disown rebels if they themselves critical of the party leadership for deviating from party principles or for governmental incompetence »*[2086]. La majorité des parlementaires conserve, malgré la discipline de vote, la possibilité de manifester sa défiance au Gouvernement, habituellement tenu responsable de cette hostilité, son premier devoir étant de s'assurer, grâce aux réunions du parti ou du groupe, que les textes qu'il présente conviennent à sa majorité.

[2083] Les autres établissements, cafés, bars… ne servant pas de nourriture, demeurent libres de choisir leur statut.
[2084] I. BUDGE, D. MC. KAY and K. NEWTON, *The new British politics*, *op. cit.*, p. 440.
[2085] *Idem*, p. 439.
[2086] *Ibid*.

2) La discipline de vote, impératif gouvernemental

Tout comme les groupes parlementaires, le Gouvernement s'organise de manière à s'assurer du soutien des députés (a). Le *whip* est la clé de voute de la structure gouvernementale, il est chargé, par la promotion, ou la répression (b), d'assurer la cohésion majoritaire et le vote des textes gouvernementaux.

a) L'architecture gouvernementale, garante de la discipline de vote

Si tous les ministres sont responsables de leurs textes et de l'adoption de ceux-ci, y compris en leur qualité de parlementaire, le Gouvernement leur fournit une arme spécialement dédiée au maintien de la discipline de vote : les *whips*.

- *Le payroll vote*

Conformément aux principes du régime parlementaire, les ministres sont collégialement responsables devant le Parlement de la politique mise en œuvre par le Gouvernement. Aussi sont-ils contraints de tous démissionner lorsque le Gouvernement est renversé ou choisit de s'en aller. En Grande-Bretagne, le principe de responsabilité collective impose, comme en France d'ailleurs, aux membres de l'Exécutif d'être solidaires de tout le Gouvernement et de soutenir dans leurs interventions publiques, les textes présentés par leurs collègues. Toutefois, la solidarité gouvernementale, en Grande-Bretagne, a une acception plus large qu'en France, puisque les ministres, qu'ils soient membres du Gouvernement ou du Cabinet sont et demeurent parlementaires, statut qui leur permet, contrairement aux ministres français, de participer aux scrutins. Le principe de solidarité leur impose alors d'émettre un vote favorable aux textes présentés. La discipline de vote s'étend donc aux ministres, qui constituent le *payroll vote*. Appartiennent également au *payroll vote*, les *Parliamentary Private Secretaries*[2087], parlementaires choisis par les ministres afin de sonder les backbenchers et de les assister dans leurs tâches parlementaires, qui, bien que n'appartenant pas au Gouvernement, doivent se montrer solidaires. Le *payroll vote* se définit donc comme

[2087] PPS.

« those members who must vote with the Government or lose their position, it includes the ministers and the Parliamentary Private Secretaries (…) *the principle of collective responsibility means that those on the payroll vote must publicly defend any government policy as if it were their own, even if they privately disagree with it ; their only alternative is to resigned office »*[2088].

Ainsi, au cours de la législature 2005-2010, le Gouvernement travailliste était-il assuré du soutien de cent quarante députés liés au Gouvernement[2089] ; il disposait déjà, en vertu de la seule solidarité ministérielle, du soutien de 40 % du groupe. Suite aux élections législatives de mai 2010, le *payroll vote* est constitué de cent quarante et un députés qui doivent, quel que soit leur désapprobation, voter le texte ou démissionner, comme l'a fait J. WILLOT, PPS auprès du secrétaire d'Etat en charge de l'Energie et du Changement Climatique, Ch. HUHNE, le 9 décembre 2010, suite à son désaccord, non avec la politique de son ministre, mais avec le texte relatif aux frais d'inscription dans les universités : « *I believe that many aspects of the proposals are better than the current system, including abolishing up-front fees for part-time students and generous support for young people from less privileged backgrounds. However, overall I cannot support the package. I will therefore resign my role as PPS to the Secretary of State for Energy and Climate Change (...). My decision to resign as PPS and vote against the Government was extremely difficult. However, I fully respect the individual decisions that each of my colleagues has made. I remain fully committed to supporting the coalition Government and I'll continue to fight for the people of Cardiff Central and Wales, albeit from the back benches »*[2090].

La discipline de vote pèse donc en Grande-Bretagne sur tous les parlementaires, y compris lorsqu'ils sont devenus ministres. A moins que le Gouvernement ne décide de faire exception à la règle de la responsabilité collective des ministres qui demeure, malgré sa mention dans le code ministériel[2091], une donnée conventionnelle, que le Premier Ministre peut décider d'appliquer, ou non. Ainsi, en 1977, J. CALLAGHAN, Premier Ministre travailliste, à la tête d'une coalition *« lib lab »*, questionné par M. THATCHER, leader de l'opposition, au sujet de la multiplication des textes pour lesquels les ministres furent dégagés de leur obligation de

---

[2088] I. BUDGE, D. MC. KAY and K. NEWTON, *The new British politics, op. cit.*, p. 430-431. En France, une pression tout aussi informelle pèse sur les suppléants devenus parlementaires suite à l'entrée au Gouvernement du primo élu, ils sont souvent invités à soutenir les projets de loi, tel fut notamment le cas en 1975 lors de l'adoption de la *loi relative à l'interruption volontaire de la grossesse*.

[2089] Quatre-vingt-neuf ministres et cinquante-et-un PPS.

[2090] http://www.jennywillott.co.uk/en/article/2010/118722/willott-will-vote-against-tuition-fees.

[2091] *« The convention of collective Cabinet or ministerial responsibility of ministers (...) is a concept that is not regulated by statute, although some guidance has been formalized in the Ministerial Code »*. S. BUCKLEY, *The Prime Minister and Cabinet*, Edinburgh University Press, 2006, p. 71.

soutenir la consigne gouvernementale, suite à l'octroi de la liberté de vote, réplique : « *collective Cabinet responsibility ... I certainly think that the doctrine should apply except in cases where I announce that it does not* »[2092]. La liberté de vote, dont les utilisations multiples sont reprochées au Premier Ministre travailliste, était, en l'espèce, accordée à l'occasion du texte organisant l'élection des députés européens au suffrage universel. Or, afin de constituer un Gouvernement avec les libéraux-démocrates, J. CALLAGHAN leur avait promis la liberté de vote sur ces questions ; il n'a donc fait que respecter l'accord de coalition et ces ministres ont pu s'opposer à la position gouvernementale sans être remerciés, ni créer une scission de la majorité[2093]. Une autre procédure permet à un seul des ministres de manifester sa désapprobation à l'égard d'un texte particulier, sans qu'il soit obligé de démissionner et sans que le Gouvernement n'accorde la liberté de vote à toute la majorité. Il s'agit de l'*« agreement to differ »*, *« relâchement de la responsabilité collective qui permet à un membre du Cabinet de ne pas soutenir un projet de loi »*[2094]. Ainsi, en 1982, le *Gouvernement d'union nationale* a dû accorder un tel relâchement de la discipline de vote des ministres afin d'éviter l'éclatement de la coalition gouvernementale[2095].

En dehors de ces hypothèses, l'ensemble du Gouvernement et tous les PPS sont tenus à la règle de la responsabilité collective et doivent soutenir tous les projets de loi comme s'il s'agissait des leurs. Soutien qui implique obligatoirement de voter en faveur des textes présentés par le Gouvernement.

Grâce à l'existence du *payroll vote*, le Gouvernement est assuré de la discipline de vote des ministres, qui constituent une large partie du groupe majoritaire. Le Gouvernement n'a plus alors qu'à convaincre, outre les *godillots*, des parlementaires plus hésitants ; fonction confiée en priorité au *Chief whip*.

- *Le whip, agent ordinaire de la discipline de vote*

La discipline de vote est un objectif du Gouvernement qui doit démontrer la confiance de la majorité dans la politique menée. En conséquence, il s'organise de manière à assurer le

[2092] J. CALLAGHAN cité par S. BUCKLEY, *idem*, p. 77.

[2093] *« Free votes are those occasions when there is no cleared or stated government policy on the issue and, as a consequence, ministers cannot really be seen to dissent from any policy (...). Free votes can often be much more than simply a device to give ministers the freedom not to compromise their conscience. They may be used when the party is split over an issue or wishes no to have to put forward a government line »*. *Idem*, p. 77-78.

[2094] *« Agreement to differ this is where the doctrine of collective Cabinet responsibility is relaxed to allow Cabinet ministers to disagree in public on a specific issue »*. *Idem*, p. 90.

[2095] *Idem*, p. 75.

vote de ses projets de loi ; tout d'abord en confiant la gestion des attentes et hésitations de la majorité aux *whips*, également chargés de s'assurer du respect des consignes de vote. Toutefois, les *whips* ne sont pas les seuls compétents dans ce domaine, les ministres responsables des projets apparaissent comme les plus à même de nouer de bonnes relations avec les parlementaires afin de garantir, par la conviction, le respect de ces consignes. A cette fin, outre leur audition lors des réunions de groupe, ils ont, de manière à maintenir des liens constants avec les parlementaires, recruté au sein des assemblées des *Parliamentary Private Secretaries*, qui, sans entrer au Gouvernement, sont chargés d'identifier, pour le ministre, les parlementaires réticents et de mener les premières étapes de conviction. Malgré cette organisation qui confie à différents membres le soin de convaincre les parlementaires, le *whip* demeure l'institution de droit commun assurant le respect de la discipline de vote, il doit pour cela être *« les yeux et les oreilles »*[2096] du Gouvernement. Cette mission n'est pourtant pas inscrite dans les *standing orders* des chambres, ni dans les règlements intérieurs des groupes parlementaires ou des partis politiques[2097]. D'ailleurs, leur dénomination officielle est éloignée des préoccupations disciplinaires, les membres du *whip office* étant, pour la plupart, rattachés au ministère du Trésor. Ainsi, le *Chief whip* de la Chambre des Communes porte-t-il le titre de *Parliamentary Secretary to the Treasury*[2098]. De même, les *whips deputies* des Communes portent le titre de *Comptroller* et de *Treasurer of Her Majesty Household*[2099], sans exercer aucune fonction auprès de ce ministère et sans même y disposer d'un bureau. Bien loin de la gestion des finances de l'Etat, les *whips* sont, en premier lieu, chargés d'assurer la discipline de vote et de sanctionner les cas traditionnels de manquements. Pour ce faire, ils mènent auprès des parlementaires, une entreprise de conviction qui vise à convaincre les réticents du bien fondé du texte présenté. Le fait pour tout parlementaire qui doute de sa capacité à soutenir un texte gouvernemental, d'informer le groupe de ses doutes, fait partie des obligations conventionnelles qui régissent la vie politique britannique : *« any MPs who feels unable to support the party in a division is expected to discuss his or her concern with*

[2096] *« They are the eyes and the ears of the leadership but it is not simply their task to enforce party discipline : they also gauge party opinion to feed back backbenchers views and concerns to the leadership and alert it to any discontent »*. M. RUSH, *Parliament today*, *op. cit.*, p. 149.

[2097] Ainsi, Ph. COWLEY constate : *« the key reason that it would be impossible to ''abolish'' the whips (...) is because they have, as many writers on the subject have noted, relatively few formals powers anyway »*, Ph. COWLEY, rapport auprès du Select Committee on modernisation of the House of Commons, *Revitalising the Chamber : the role of backbench members*, first report of Session 2006-2007, evidence p. 16.

[2098] Poste occupé, dans le Gouvernement CAMERON, par P. MC LOUGHLIN. Le *Chief whip* gouvernemental de la chambre des Lords porte le tire de *Captain of the Honourable Corps of Gentlemen at Arms*, poste occupé, dans le Gouvernement CAMERON, par la baronne A. DE SAINT JOHNS DBE.

[2099] Respectivement A. CARMICHAEL et J. RANDALL. Le principal assistant du *Chief whip* de la majorité à la chambre des Lords est désigné *Captain of the Queen Bodyguard of the Yeomen of the Guard*, poste occupé par *Lord* SHUTT of Greetland OBE.

the party whip, who will try to persuade them to toe the party line »[2100]. La tâche du *whip* est alors similaire à celle exécutée par l'équipe dirigeante des groupes parlementaires français, il doit convaincre l'élu de la nécessité de suivre le Gouvernement, quand bien même le texte lui déplairait.

La mission principale des *whips* est de diffuser les consignes de vote, grâce au *whip* détaillé chaque semaine lors des réunions plénières, et de s'assurer de leur respect, en cherchant à identifier les parlementaires réticents afin de les faire rentrer dans le chemin prédéterminé par le groupe ou le Gouvernement. Ils tirent d'ailleurs leur titre conventionnel de cette mission puisque le *whip* désigne le fouet, et plus exactement le chasseur chargé, à l'aide de ce fouet, de maintenir unie la meute de chiens[2101]. Image peu flatteuse pour les *backbenchers* comme pour le *whip*, dont la tâche est essentielle et qui ne peut uniquement manier le fouet pour maintenir la cohésion, mais doit également faire preuve d'attention et de compréhension : *« an effective whip needs to be a strong character and a shrewd operator but he also has to balance personal authority with an understanding of the pressure of MPs for whom he or she is responsible »*[2102]. Ses fonctions ne se limitent pas à cette seule définition péjorative, les *whip*s sont l'interlocuteur habituel du Gouvernement, un relais entre le Premier Ministre et les *backbenchers*, qui font circuler les informations, avertissent le Premier Ministre des réactions des parlementaires face aux projets de loi, de leurs hésitations et informant les parlementaires des attentes de l'équipe gouvernementale. Il leur appartient de mener les premières négociations, afin que les volontés des deux composantes de la majorité puissent être réalisées et d'avertir le Premier Ministre lorsqu'il convient de reporter le vote du texte[2103] ou d'informer les députés ou les *Lords* des modifications que le Gouvernement est susceptible d'accepter[2104]. Il lui appartient également de consulter l'opposition afin de connaître ses dispositions sur les textes présentés et de négocier leur inscription à l'ordre du jour des assemblées. A ce titre, *« rather than a corruption of democraty, whips are an essential and unavoilable part of party politics »*[2105].

[2100] M. RUSH *Parliament today, op. cit.*, p. 147.

[2101] *« The name comes from"whippers-in" of fox hounds at a hunt, hardly flattering for backbenchers MPs ! »*. I. BUDGE, D. MC. KAY and K. NEWTON, *The new British politics, op. cit.*, p. 430.

[2102] R. ROGERS, R. WALTERS and R. H. WALTERS, *How Parliament works, op. cit.*, p. 99.

[2103] *« It is their job to warm the leadership when a particular line cannot in their judgment be held, and ultimately, through rarely, to tell party leader that his or her position is at best under threat… »*. M. RUSH, *Parliament today, op. cit.*, p. 149.

[2104] *« A part of their main functions of conveying the views of government backbenchers MPs to the Government, and vice versa (…) the commons whip, through the chief whip, are a vital source of intelligence for the PM as to potential ministers from the backbenchers »*, R. BRAZIER, *Constitutional practice : the foundations of British Government, op. cit.*, p. 136.

[2105] Ph. COWLEY, rapport auprès du Select Committee on modernisation of the House of Commons, *Revitalising the Chamber: the role of backbench members, op. cit.*, evidence p. 16.

Afin de garantir au mieux la discipline de vote, le *Whip Office* présente une organisation hiérarchique. Au sommet de celle-ci, siège le *Chief whip*, membre du Cabinet attaché au Premier Ministre[2106], il est assisté de *whips deputies*, de *whips assistants*[2107] et de *whips juniors*[2108], et de *government whips*[2109]. Les *whips assistants* sont choisis, outre pour leur fidélité, pour leur assise territoriale, chaque *whip assistant* étant responsable d'un groupe prédéterminé de *backbenchers* constitué en fonction de leur origine géographique, le *whip assistant* étant issu de la même région électorale : *« [whips assistants] are each assigned to a regional grouping of backbench MPs »*[2110]. De cette manière, les *whips assistants* peuvent mieux cerner l'impact des textes proposés sur les parlementaires, l'appartenance à une circonscription pouvant influencer le vote. C'est vers ces *whips* que les députés doivent se tourner en priorité lorsqu'ils ont un doute sur leur capacité à suivre la consigne de vote[2111], si cette hésitation est fondée sur la volonté de défendre les intérêts de la circonscription, le *Chief whip*, alerté par les *whips assistants*, pourra, exceptionnellement, excuser le parlementaire et lui permettre de s'abstenir ou de s'absenter lors d'un vote[2112].

Habituellement, cette organisation hiérarchisée permet de régler les problèmes de discipline par les contacts noués dans cette première strate, les parlementaires étant habitués à suivre les consignes et à vivre avec leurs doutes plutôt qu'à les exprimer[2113] afin de ne pas remettre en cause l'unité du groupe, le soutien dû au Gouvernement et l'image du parti dans l'électorat[2114]. Toutefois, si le *whip assistant* ne parvient pas à convaincre le député de suivre la consigne de vote, l'entreprise de conviction échoit au *Chief whip*, qui usera de la peur des

---

[2106] Traditionnellement, il occupe le 12 Downing Street, ce qui manifeste la proximité physique et idéologique de réunir les deux hommes, T. BLAIR a toutefois décidé, en 1997, de placer aux 12 Downing Street le service de communication avec la presse.

[2107] Actuellement au nombre de huit.

[2108] Actuellement au nombre de cinq.

[2109] Dix-sept membres du Gouvernement CAMERON sont, donc, chargés d'assurer la discipline de vote des députés.

[2110] I. BUDGE, D. MC. KAY and K. NEWTON, *The new British politics*, *op. cit.*, p. 430.

[2111] *« There is a whip's office in each of the major parties, with a chief whip deputy and four or five others, who are each assigned to a regional grouping of backbenchers MPs »*. *Ibid*.

[2112] *« Any MPs who feels unable to support the party in a division is expected to discuss his or her concern with the party whip, who will try to persuade them to toe the party line. On matters concerning the MPS constituency the whips may allow an abstention or, rarely, a vote against »*. M. RUSH, *Parliament today*, *op. cit.*, p. 147.

[2113] R. ROGERS, R. WALTERS et R. H. WALTERS, estiment, en effet, que le rôle du *whip* consiste : *« in persuading potential rebels to live with their doubts rather than express them »*, R. ROGERS, R. WALTERS and R. H. WALTERS, *How Parliament works*, *op. cit.*, p. 99.

[2114] *« Even when a minority of MPs disagree with their party leadership they normally vote loyally for them against the other party of parties for the sake of the party unity and in order to keep their Government in office »*. I. BUDGE, D. MC. KAY and K. NEWTON, *The new British politics*, *op. cit.*, p. 429-430.

R. ROGERS, R. WALTERS et R. H. WALTERS constatent également que : « party discipline is normally not a problem for most MPs ». R. ROGERS, R. WALTERS and R. H. WALTERS, *How Parliament works*, *op. cit.*, p. 102.

sanctions, ou de l'attrait des promotions pour persuader le parlementaire de taire ses états d'âme et de privilégier l'intérêt collectif de la majorité.

Si ni les *whips* ni les ministres ne sont parvenus à garantir la cohésion de la majorité, il appartient au Premier Ministre d'intervenir plus directement auprès des élus afin d'obtenir le respect de la discipline de vote. Ce fut le cas en février et mars 2003, à propos de la décision gouvernementale d'intervenir en Irak et en 2006, lors de l'examen du texte *Education and Inspection Bill*[2115].

Ces interventions sont perçues comme un échec. Afin de les éviter, certains *whips* ont pu, par le passé, faire usage de la violence. Tel fut le cas de D. MARGESON, *« the conservative chief whip between 1931-1940, who was frequently brutal with his MPs »*[2116]. Ph. COWLEY évoque également le cas de M. COCKS, *Chief whip* travailliste qui n'a pas hésité à agresser physiquement un député réticent qui lui exprimait ses hésitations : *« it concerns an encounter between the then Labour Chief Whip, M. COCKS, and a young backbench labour MP. The MP was said to be thinking to rebelling, and so COCKS explained the party's position to him. The MP - who happened to represent the constituency of Blackburn -, replied that he didn't find it a particularly convincing argument. At this point, M. COCKS seized Jack by the genitals, held on to them tight while Jack turned white in the face and finally released him with the comment, "are you convinced now?"* »[2117]. La tyrannie des *whips*[2118] est également évoquée, ainsi, H. WILSON aurait répondu à une révolte de *backbenchers*, dans les années 1960, en menaçant les dissidents de ne pas renouveler leur investiture : *« every dog is allowed one bite, but a different view is taken of a dog that goes on biting all the time… he may not get his licence renewed when it falls due »*[2119].

Aujourd'hui, les *whips* sont moins brutaux[2120], certains auteurs doutent même de la réalité de certaines anecdotes[2121], toutefois, ils représentent toujours l'image du *« fourbe de*

[2115] *« For crucial votes, the party leader may want to try to change minds. In the key votes on policy towards Iraq in February and march 2003 and on the Education and Inspection Bill in 2006, for example, the Prime Minister sought to persuade wareres personally »*. *Idem*, p. 101.

[2116] Ph. COWLEY, rapport auprès du Select Committee on modernisation of the House of Commons, *Revitalising the Chamber: the role of backbench members, op. cit.*, evidence p. 16.

[2117] *Ibid*.

[2118] *« Stories of the tyranny of whips abound »*, A. ADONIS, Parliament today, 1990, Manchester University Press ND, p. 43.

[2119] H. WILSON, cité par A. ADONIS, *idem*, p. 43-44.

[2120] *« It is in fact quite possible to argue that the whips today are less powerfull than they were in the past (...) whipping is certainly less physicall aggressive now than in the past (...) todays whips are pussycats compared to, say, D. MARGESSON* ». Ph. COWLEY, rapport auprès du Select Committee on modernisation of the House of Commons, *Revitalising the Chamber : the role of backbench members, op. cit.*, evidence p. 16.

[2121] Ainsi, T. RENTON, qui a fourni le récit concernant le *chief whip* COCKS, a admis qu'il s'agissait, sans doute d'une légende parlementaire. *Ibid*.

Westminster »[2122]. Ainsi, en décembre 2006, le *Guardian* les présente encore comme un danger pour la démocratie : *« put plainly, whips are ennemies of democraty, of independant thought, and of accountability to the electorate. Were there any justice in the world, their nefarious activities (which ultimately amount to blackmail, bribery and intimidation) would be seen for what they are - illegal act which undermine our whole political structure »*[2123]. Selon le journaliste, les *whips* feraient un usage quotidien du chantage, de la corruption et de l'intimidation afin de s'assurer que les *backbenchers* soutiennent les textes gouvernementaux. En conséquence, la discipline de vote ne serait pas le résultat d'une autodiscipline, mais de menaces diverses actionnées par le Gouvernement. Cependant, cette vision est le résultat d'une méconnaissance de la fonction de *whip* : *« much is written and more speculated about the black arts of the whips - their techniques for bringing recalcitrant MPs into line - »*[2124]. Les *whip*s ne disposent pas d'un tel pouvoir, ils doivent seulement manier autorité et compréhension afin de savoir quand imposer la discipline de vote et quand accorder une excuse aux députés parce que l'intérêt de la circonscription est incompatible avec le texte défendu ou que la sanction desservira les intérêts du parti. Un sens de l'écoute qui lui permet d'alerter le Premier Ministre et d'obtenir, peut-être, les modifications souhaitées par les députés.

Comme en France, l'entreprise qui assure le respect de la discipline de vote est fondée sur la conviction et la persuasion, l'enjeu du vote ne se limitant pas à l'adoption du texte examiné, mais exprimant la constance du soutien que la majorité accorde au Gouvernement. Aussi, le *whip* dispose d'une large palette de mesures, qui s'étendent de la promotion du parlementaire hésitant, à l'exclusion du dissident.

b) La méthode « stick and carot »[2125]

Si l'entreprise de conviction, fondée sur le texte ou la nécessité, pour tout parlementaire de la majorité, de soutenir le Gouvernement a échoué, le *whip* doit mettre en œuvre d'autres moyens. Les auteurs évoquent la méthode dite de *« la carotte et du bâton »* ; si

---

[2122] *« Whips have long been pantomime villains of Westminster Policy »*, R. ROGERS, R. WALTERS and R. H. WALTERS, *How Parliament works*, *op. cit.*, 490 p.

[2123] *The Guardian*, 10 décembre 2006. Cité par Ph. COWLEY, rapport auprès du Select Committee on modernisation of the House of Commons, *Revitalising the Chamber : the role of backbench members*, *op. cit.*, evidence p. 15.

[2124] R. ROGERS, R. WALTERS and R. H. WALTERS, *How Parliament works*, *op. cit.*, p. 99.

[2125] *Ibid*.

l'appel à la raison ne peut seul permettre d'obtenir le vote conforme du député, il faut développer d'autres arguments, telle la promesse d'une rétribution de la fidélité, ou, au contraire, d'une répression de la dissidence. Toutefois, au vingt-et-unième siècle, et à l'instar de ce qu'il nous a été possible de constater en France, ces promotions/sanctions ne constituent qu'un moteur secondaire.

- *Les sanctions, moyen désuet d'assurer la discipline de vote*

Les sanctions prononcées, au nom de la majorité, à l'encontre d'un parlementaire ayant violé la discipline de vote peuvent être officielles, elles consistent alors en une suspension ou une exclusion à temps, ou définitive, du groupe et/ou du parti. L'efficacité relative de ces sanctions conduit les responsables à privilégier les sanctions officieuses, plus étoffées et par nature moins visibles.

Que le groupe appartienne à l'opposition ou à la majorité, les sanctions sont adoptées par le *Chief whip*[2126] au nom du groupe ou du parti. La plus importante est le retrait du *whip* : « *withdraw of the* w*hip* », qui emporte l'exclusion temporaire ou définitive du depute : « *whips (...) can punish dissenters by withholding patronage and, in serious case, by ''with drawing'' the whip, that is suspending or expelling dissenting MPs from the party* »[2127]. L'histoire parlementaire britannique fournit de nombreux exemples de telles sanctions. Ainsi, en 1982, le leader de l'opposition travailliste a renvoyé trois *frontbenchers* qui avaient refusé de voter contre le Gouvernement lors d'un débat portant sur la guerre des Malouines. Il affirmait, ainsi, son autorité sur les députés et leur signifiait que les divisions, qui avaient causé l'échec du parti, en 1979, étaient condamnées, quand bien même le parti se trouverait dans l'opposition.

Le *comité de 1922* a longtemps bénéficié de la cohésion de ses membres, qualifié de « *Knights of the shire* », députés loyaux dont l'ambition politique se conciliait avec le respect des consignes partisanes. Ceux-ci ont fait place, après les années cinquante, à des élus plus ambitieux qui n'hésitent plus à s'opposer au Gouvernement, poussant le parti à sanctionner les dissidents. Ainsi, en 1993, R. ALLASON a été temporairement suspendu pour avoir refusé de soutenir le Gouvernement dans un scrutin de confiance. En 1994, huit autres députés ont été suspendus pour cinq mois en raison de leurs multiples dissidences, depuis 1992, lors de

[2126] Hormis au PLP des cas qui relèvent de la compétence du *Parliamentary Disciplinary Committee*.
[2127] I. BUDGE, D. MC. KAY and K. NEWTON, *The new British politics, op. cit.*, p. 430.

votes concernant la construction européenne, et plus particulièrement le protocole social de Maastricht, au sujet duquel le Gouvernement a été mis en minorité par trois cent vingt-quatre votes contre trois cent seize[2128]. Depuis cette époque, de telles exclusions n'ont plus été prononcées. Seul G. GALLOWAY, ancien ministre travailliste, qui a attaqué le Gouvernement sur sa politique en Irak, a choisi, alors que ses dissidences étaient examinées par le *Parliamentary Disciplinary Committee*, de démissionner sans attendre une éventuelle sanction[2129].

Les trois législatures travaillistes (1997-2010) ont pourtant été émaillées d'importantes divisions. La première législature (1997-2001) a connu une centaine de votes dans lesquels l'unité n'a pas été respectée, ce qui la place au quatrième rang des législatures les plus turbulentes depuis 1945. Ces rebellions ont augmenté entre 2001 et 2005, pour représenter, *in fine*, 20,8 % des scrutins[2130]. Rebellions qui font parfois craindre que les textes du Gouvernement soient rejetés. Tel fut le cas en janvier 2004, du fait de la dissension de soixante-douze députés travaillistes refusant de suivre la consigne gouvernementale et de voter le texte relatif aux droits d'inscriptions dans les universités (*Higher Education Bill*), qui n'a pu être adopté que grâce au soutien de l'opposition[2131]. Comme le constate Ph. COWLEY, ces dissidences se sont poursuivies durant la dernière législature travailliste (2005-2010). Ainsi, entre 2005 et 2006, les députés travaillistes ont brisé l'unité de vote dans 28 % des scrutins[2132].

Malgré ces nombreuses dissidences, aucune sanction officielle n'a été adoptée depuis 1997, par les partis travaillistes ou conservateurs, qu'ils appartiennent à l'opposition ou soutiennent le Gouvernement. Absence qui s'explique par le fait que ces sanctions attestent la faiblesse du parti (*« sanctions damages the party as much as the MP. It is rarely deployed »)*[2133], attirent l'attention de la presse et des électeurs sur les dissidents (*« the withdrawal gave the rebels publicity, underlined the party's divisions, and left the Government even more vulnerable to defeat in the House of Commons »*[2134]*)* et font apparaître les dissidents comme des martyrs[2135].

[2128] Afin de contraindre sa majorité à le soutenir, J. MAJOR a, le lendemain, sollicité la confiance de la Chambre des Communes. Confiance qui lui a été attribuée par trois cent trente-neuf voix contre deux cent quatre-vingt-dix-neuf.

[2129] I. BUDGE, D. MC. KAY and K. NEWTON, *The new British politics*, *op. cit.*, p. 430.

[2130] R. ROGERS, R. WALTERS and R. H. WALTERS, *How Parliament works*, *op. cit.*, p. 104.

Durant les deux premières sessions de cette législature (2001-2003), deux tiers des *backbenchers* travaillistes ont voté contre le Gouvernement une fois au moins.

[2131] Ph. COWLEY, rapport auprès du Select Committee on modernisation of the House of Commons, *Revitalising the Chamber: the role of backbench members*, *op. cit.*, evidence p.15.

[2132] *Ibid*.

[2133] I. BUDGE, D. MC. KAY and K. NEWTON, *The new British politics*, *op. cit*., p. 430.

[2134] *Idem*, p. 439.

La faiblesse du parti est davantage mise en exergue lorsque le parti est contraint, du fait de son insuffisance numérique, à réintégrer les députés dissidents, sans garantie de leur fidélité à venir. Tel fut le cas en 1994 suite à l'exclusion de huit députés euro-sceptiques : *« within a year, the party was feed to readmit them without guarantee of their future compliance »*[2136]. Conscient de ces inconvénients, le Gouvernement CAMERON n'a pas souhaité sanctionner officiellement les dissidents, alors qu'au cours des neuf premiers mois de la législature débutée en mai 2010, quatre-vingt-dix-sept rebellions de députés appartenant à la coalition majoritaire ont pu être dénombrées[2137], et qu'à la date du 10 décembre 2010, il y avait eu, dans l'ensemble de la coalition, divisions au cours de 51 % des votes[2138].

Si les sanctions officielles semblent tombées en désuétude, cela ne signifie pas que les dissidences sont acceptées par les responsables politiques. Ils préfèrent recourir, comme en France au demeurant, à des sanctions plus officieuses, qui, moins visibles, attirent peu l'attention des médias et permettent une sanction efficace des dissidents. La première des sanctions officieuses est le refus de l'investiture qui, dans le cadre du régime britannique, empêche les députés ainsi déchus d'espérer une réélection : *« the electorate sanctions at individual level are those of denying re-selection or, extending beyond the party, denying re-selection »*[2139].

D'autres sanctions officieuses, moins graves, privent le parlementaire des moyens qui lui permettent habituellement de valoriser son mandat, le *whip* peut, en effet, l'empêcher de participer à un débat ou de s'inscrire dans une commission qui lui permettrait de mettre en valeur son expertise sur les sujets étudiés ou d'utiliser le travail en commission afin de

---

[2135] Ainsi, R. ROGERS, R. WALTERS et R. H. WALTERS évoquent le *« risk of creating martyrs »*, *How Parliament works*, *op. cit*, p. 107.

[2136] I. BUDGE, D. MC. KAY and K. NEWTON, *The new British politics*, *op. cit*, p. 439.

[2137] Il semble qu'il s'agisse, au 3 février 2011, du cumul de l'ensemble des votes qui s'éloignent de la direction suivie par la majorité du groupe. Ph. COWLEY, précise que le Gouvernement BLAIR a connu entre 1997 et 2001, quatre-vingt-seize votes au cours desquels, certains parlementaires travaillistes ont refusé la discipline de vote, http://www.revolts.co.uk/.

R. ROGERS, R. WALTERS et R. H. WALTERS évoquent, quant à eux, l'existence de cent quatre votes qui ont connu les divisions.

[2138] Dont 36 % pour les seuls conservateurs.

[2139] Ph. NORTON, *Cohesion without discipline : party voting in the House of Lords*, *op. cit.*, p. 60.

Le retrait du *whip*, quand il est définitif emporte exclusion du parti et empêche le député de solliciter de nouveau son investiture. Le refus de renouveler l'investiture peut donc être considéré comme une sanction officielle et comme une sanction officieuse, caractérisation tributaire des conditions dans lesquelles ces refus se sont déroulées : *« if suspension becomes permanent MPs will lose their party's endorsement at the following election and thus, in all probability, fail to be reelected »*. I. BUDGE, D. MC. KAY and K. NEWTON, *The new British politics*, *op. cit.*, p. 430.

faciliter l'exercice de ses fonctions de consultants. La sanction officieuse peut également être monétaire puisque le *whip* peut priver les dissidents d'une activité rémunérée par le parti[2140]. Les *whip office*s collectent également toute information concernant les députés de leur groupe et constituent un recueil des manies et hobbies de chaque député qui pourra être un moyen de pression efficace contre un parlementaire qui aurait manifesté son intention de ne pas suivre la consigne de vote partisane : *« there is no doubt, either, that a good whip's office knows more about the views and foibles of its backbenchers than it would even wish to see made public* »[2141]. Le parti conservateur disposerait ainsi qu'un *« Black book »* répertoriant les frasques de ses membres et pouvant contraindre un parlementaire à suivre le Gouvernement[2142]. Le Gouvernement peut également utiliser la menace d'une dissolution afin d'obtenir le vote de ses textes, puisque, dans ce cas, les députés seront tenus responsables du conflit par l'opinion, comme ce fut le cas en 1979[2143].

Les sanctions officieuses sont plus étoffées que les sanctions officielles, elles n'ont toutefois pas assuré aux Gouvernements successifs, depuis les années 1990, une discipline de vote exemplaire. Il semble, cependant que la peur de la sanction suffise à convaincre de nombreux parlementaires d'émettre un vote conforme aux instructions partisanes ; ce que provoquent également les rétributions.

- *Les rétributions, moteur habituel de la soumission volontaire*

Le *whip* dispose d'un éventail diversifié de promotions capables de convaincre le plus réticent des députés de suivre le texte gouvernemental, les auteurs affirment d'ailleurs : « *whips prefer rewards to sanctions »*[2144]. Si les fonctions de ministre junior, ne conviennent pas au député, le *whip* peut lui réserver une place dans la commission de son choix, la

[2140] Ph. NORTON, décrivant les sanctions qui ne peuvent contraindre les *Lords* de suivre, contre leur volonté, un texte du Gouvernement, définit, *a contrario*, celles qui sont efficaces auprès des députés : *« nor can the whips take action that would deprive dissent peers of their salaries or their right to participate in Parliamentary debates and activities. Peers receive no salaries (...). The sanctions that can be deployed against dissent backbenchers in the House of Commons are thus not available to the whips in the House of Lords »*.
A ce titre, il estime que les *« bâtons »* que pourraient utiliser les *whips*, afin d'obtenir la discipline de vote sont, à la Chambre des *Lords*, des *« brindilles »*. Ph. NORTON, *Cohesion without discipline : party voting in the House of Lords*, *op. cit.*, p. 61.
[2141] R. ROGERS, R. WALTERS and R. H. WALTERS, *How Parliament works*, *op. cit.*, p. 99.
[2142] M. MAUGUIN-HELGESON, *L'élaboration parlementaire de la loi, étude comparative (Allemagne, France, Royaume-Uni)*, *op. cit.*, p. 464.
[2143] La menace de recourir à la question de confiance peut également apparaître comme un moyen de rétorsion efficace.
[2144] I. BUDGE, D. MC. KAY and K. NEWTON, *The new British politics*, *op. cit.*, p. 430.

présidence d'une institution publique, voire un titre de chevalier ou de pair[2145]. Si ces promotions sont utilisées occasionnellement pour convaincre des députés qui répugnent à suivre la consigne de vote, elles constituent avant tout le moteur habituel de l'acceptation de ces consignes. Un parlementaire souhaitant bénéficier d'une telle promotion manifestant sa fidélité au Gouvernement en votant ses textes, quels qu'ils soient, conscients que : *« voting against the parti is not normally a good career move, most parties are unwilling to reward rebels with promotion »*[2146]. Cette propension du Gouvernement à récompenser les parlementaires loyaux crée un conditionnement du *backbencher* et le conduit à intérioriser l'exigence d'unité, la fidélité lui apparaissant comme le meilleur moyen de progresser au sein de la hiérarchie majoritaire : « *MPs are often not prepared to take the risk of voting against their own side if there is a possibility that this will threaten their career advancement »*[2147]. Comme en France, la discipline de vote est le résultat d'un processus d'intériorisation, les parlementaires ayant été convaincus de la nécessité de soutenir le Gouvernement, et y voyant le meilleur moyen de préserver leurs chances de réélection : *« Even when a minority of MPs disagree with their party leadership they normally vote loyally for them against the other party of parties for the sake of the party unity and in order to keep their Government in office »*[2148]. Dès lors, *« party discipline is normally not a problem for most MPs »*[2149].

Un comportement similaire se remarque à la Chambre des Lords, dont les membres sont peu prédisposés à échanger leur loyauté contre des promotions qui constituent pour eux une charge supplémentaire plus qu'un avantage. Ainsi, Ph. NORTON, qui a remarqué, malgré l'inefficacité des promotions et pressions, la cohésion des *Lords*, affirme : *« there are no institutional, or behavioral, explanation for this cohesion, members enter the House predisposed to vote for their party and they do so »*[2150]. De même, C. PATTIE, R. JOHNSTON et M. STUART estiment : *« even when freed from those constraints [of the whips], MPs' first instinct is still to vote with their fellow party members. They are creatures of habit : like salmon crossing the ocean to spawn in the river where they hatched, MP tend to follow pre-set routes, even where there is nothing to force them to do so »*[2151]. Le respect des consignes de vote est une question d'instinct et ne relève pas de la réflexion, ce qui explique

[2145] Voir *supra*.
[2146] R. ROGERS, R. WALTERS and R. H. WALTERS, *How Parliament works, op. cit.*, p. 106.
[2147] Ph. NORTON, *Cohesion without discipline : party voting in the House of Lords, op. cit.*, p. 62.
[2148] I. BUDGE, D. MC. KAY and K. NEWTON, *The new British politics, op. cit.*, p. 429-430.
[2149] R. ROGERS, R. WALTERS and R. H. WALTERS, *How Parliament works, op. cit.*, p. 102.
[2150] Ph. NORTON, *Cohesion without discipline : party voting in the House of Lords, op. cit.*, p. 70.
[2151] C. PATTIE, R. JOHNSTON de M. STUART, *Voting without Party?*, in Ph. COWLEY, Conscience and Parliament, Londres, F. Cass, 1998, p. 162. Cités par Ph. NORTON, *Ibid*.

les réticences des parlementaires à rejoindre l'opposition lors des votes par division, comportement qui brise leur habitude et ne correspond plus à leur instinct.

Ce conditionnement est aggravé par le statut des députés qui sont membres du parti et participent à ce titre à l'élaboration du programme qui devra recevoir une traduction législative ; en respectant la discipline de vote, ils sont convaincus de ne se soumettre qu'à leurs propres décisions[2152], quand bien même, ils n'auraient participé qu'indirectement à l'élaboration de la décision[2153].

Malgré les dissensions constatées chez les travaillistes et aujourd'hui au sein des groupes de la coalition majoritaire, l'unité est toujours la règle : *« at the beginning of the twentieth century party cohesion was the norm, at the beginning of the twenty-first century , it remains the norm, but significally tempered by backbenchers dissent »*[2154].

Sa constance et sa généralité ont fait de la discipline de vote un élément caractéristique du régime parlementaire britannique, qui semble vaciller lorsque les parlementaires tentent de retrouver leur liberté et s'opposent au Gouvernement. Il est toutefois impossible d'affirmer, à partir de cette seule étude, que la discipline de vote est un des éléments inhérents à tout régime parlementaire, ou si elle est une création empirique tributaire des circonstances de fait et non des institutions. L'étude du cas germanique, où le régime parlementaire est, non plus majoritaire, mais consensuel pourra nous permettre d'affirmer ou d'infirmer cette hypothèse.

B) La discipline de vote, garante du fonctionnement consensuel de l'Etat

Si le régime parlementaire est par essence majoritaire, au sens où une majorité se construit suite aux élections et donne naissance au Gouvernement, s'engageant à le soutenir durant la législature, cette majorité peut-être diverse : elle peut être simple, elle est alors détenue par un seul parti et ne dispose que d'un seul leadership, ou complexe et s'appuyer sur une coalition, un ensemble de partis idéologiquement proches qui s'unissent afin de constituer une majorité. Le régime parlementaire allemand s'organise autour d'une telle majorité de coalition au sein de laquelle le principal parti doit négocier avec ses partenaires afin de

[2152] *« MPs are themselves part of the decision making processes in their party and their influence is felt in the Committee and groups that each party organizes »*. R. ROGERS, R. WALTERS and R. H. WALTERS, *How Parliament works*, *op. cit*, p. 107.

[2153] Ainsi, s'agissant du parti travailliste, il a déjà été possible de constater que seuls six députés, en moyenne, participent aux réunions des groupes de travail qui aboutissent à la formulation des consignes. De même, moins de la moitié des députés assistent aux réunions plénières où sont discutées les consignes. Voir *supra*.

[2154] M. RUSH, *Parliament today*, *op. cit.*, p. 286.

présenter les textes susceptibles d'obtenir l'accord de toute la majorité. C'est en ce sens que le régime parlementaire, bien que majoritaire, peut être qualifié de consensuel : en *« Allemagne, la culture peut être qualifiée consensualiste : tous les désaccords persistants peuvent être tranchés par la force du nombre, mais celle-ci n'est qu'un pis aller quand se sont révélés infructueux les efforts de conviction et de compromis »*[2155]. L'unité des votes qui est constatée au sein de ce système semble être le résultat de ce processus consensuel (1) ; toutefois, il est impossible de conclure à l'absence de la discipline de vote, y compris dans un système où la consigne est fondée sur le compromis, puisqu'il appartient aux groupes de faire respecter par les députés, un accord qui a pu être passé en dehors d'eux (2).

1) L'unité de vote, aboutissement du processus consensuel

De nombreux auteurs remarquent que le système politique allemand est, de longue date, fondé sur les notions de compromis et de discussions ; inspirés par cette culture politique, constituant et législateur ont créé un régime capable de fonctionner uniquement sur ces moteurs et ont forgé un régime parlementaire consensuel (a). Ce consensus recherché à chaque étape de l'action législative permet d'expliquer, pour une part, l'unité de vote des députés allemands (b).

a) Un régime parlementaire consensuel

Le processus décisionnel allemand est fondé non pas sur un rapport d'autorité et de soumission, mais sur la nécessité d'obtenir l'accord de tous les protagonistes. C'est en ce sens qu'il a pu être qualifié de régime consensuel, résultat combiné de facteurs politiques et juridiques.

- *Les facteurs politiques*

La principale raison pour laquelle le régime allemand est un régime consensuel résulte de l'impossibilité politique, dans laquelle les partis sont placés, de détenir seuls la majorité

[2155] G. CARCASSONNE, *Préface*, in M. MAUGUIN-HELGESON, *L'élaboration parlementaire de la loi, étude comparative (Allemagne, France, Royaume-Uni), op. cit.*, p. XII.

des sièges au Bundestag ; ils doivent s'allier et la dynamique de coalition impose la négociation et la concertation entre les différents partenaires.

Le régime allemand a rendu, en organisant l'élection des députés du Bundestag au scrutin mixte, mêlant scrutin majoritaire et représentation proportionnelle, difficile, voire impossible, la constitution d'une majorité homogène, au sens où elle serait détenue par un seul parti. La plupart des sièges sont attribués à la représentation proportionnelle[2156], mode de scrutin qui, certes permet une représentation plus juste des forces politiques qui animent le pays, mais contribue à un émiettement de la représentation[2157], obligeant les partis à s'entendre afin de former une majorité. Ces négociations se déroulent sous l'égide d'un formateur, après les élections, aucun accord de Gouvernement préalable n'étant passé par les partis, qui tentent d'obtenir, seuls, le plus de sièges possible. Ce conciliateur doit prendre contact avec les différents partis et voir lesquels sont susceptibles de s'accorder et de former une majorité. Les coalitions ainsi créées sont plus ou moins hétérogènes. Ainsi, suite aux élections de 2005, la coalition de Gouvernement est formée par des partis divers et parfois opposés puisque la CDU/CSU, parti d'inspiration démocrate-chrétienne, qui a obtenu le nombre de sièges le plus élevé a dû composer avec le SPD, Parti Socialiste réformiste, deuxième parti du Bundestag[2158]. Ces associations de partis antagonistes sont rendues possibles par leur relative proximité idéologique : *« les pratiques de coopération, au sein de la majorité mais aussi avec l'opposition, ont longtemps été facilitées par la proximité politique des partis allemands »*[2159]. Du moins jusque dans les années 1970, avant l'irruption des formations écologiste (Verts) et communiste (PDS) qui ont *« introduit une dynamique relationnelle plus conflictuelle »*[2160], renforçant le poids du FDP, formation libérale, qui, depuis 1949 endosse le rôle de parti charnière, permettant, au moins jusqu'en 2005, à l'un des deux grands partis, CDU/CSU et SPD, de former, avec son aide, une majorité de Gouvernement. Les partis les plus importants doivent donc habituellement, quelle que soit leur force, s'allier avec des partis minoritaires afin de constituer une majorité. Ces derniers préservent leur identité à l'intérieur de la

---

[2156] *« C'est la représentation proportionnelle qui prévaut et qui détermine pratiquement seule la répartition des sièges entre les partis représentés au Bundestag »*, P. PACTET et F. MELIN SOUCRAMANIEN, *Droit constitutionnel*, Dalloz, Sirey université, Paris, 27e éd., 2008, p. 171.

[2157] Tout en garantissant une certaine représentativité aux partis puisque ceux qui ont obtenu moins de 5 % des voix ou moins de trois sièges directs (au scrutin majoritaire) ne peuvent être représentés au Bundestag.

[2158] Respectivement deux cent vingt-six et deux cent vingt-deux sièges.

[2159] M. MAUGUIN-HELGESON, *L'élaboration parlementaire de la loi, étude comparative (Allemagne, France, Royaume-Uni), op. cit.*, p. 295.

[2160] *Ibid*.

De 1961 à 1983, le régime allemand se construit sur un système politique *« de deux partis et demi »*, depuis 1983, le système évoque davantage le quadripartisme qu'A. LE DIVELLEC résume sous la formule *« deux fois un parti et demi »*. A. LE DIVELLEC, *Le Gouvernement parlementaire en Allemagne, contribution à une théorie générale*, Paris, LGDJ, bibliothèque constitutionnelle et de sciences politiques, 2004, p. 127-128.

coalition en exigeant que le groupe majoritaire s'engage, par écrit, à respecter les termes de l'accord qui a donné naissance à la coalition[2161]. Ce pacte est plus ou moins rigide selon les conditions dans lesquelles la majorité s'est constituée[2162], il est plus ou moins précis et peut prévoir des mécanismes de concertation obligatoire (1961, 1998, 2002), ou l'existence d'un comité de coalition (1961 et 1998), dont la composition, le mode de saisine et la périodicité sont mentionnés dans le pacte. Le plus souvent, le pacte de coalition est un programme de travail, qui précise le domaine d'intervention et les objectifs assignés au Gouvernement de coalition : *« l'objet de l'accord de coalition est donc essentiellement le programme de travail à mener. Les thèmes abordés sont présentés par secteurs particuliers ou par ministères »*[2163]. Les délégations chargées par chaque parti de rédiger le pacte de coalition doivent faire ratifier l'accord conclu par le parti[2164], mais également par les groupes parlementaires qui auront en charge d'adopter les mesures législatives rédigées sur la base de cet accord. Cette ratification a engendré une controverse au sujet de la nature de ces accords : *« le pacte de coalition relève, dans une certaine mesure, de la problématique des normes politiques. Il engage en un sens la responsabilité politique de ses signataires et, quoique non appréhendé par le droit pur, il participe à la relation intrinsèquement et irréductiblement politique existant entre les acteurs du parlementarisme »*[2165].

Ces accords politiques préalables sont essentiels pour assurer que le candidat du parti qui détient le nombre le plus important de sièges sera élu à la chancellerie et que ce choix demeurera de la compétence des parlementaires et non du Président, comme le reconnaît la Constitution. Si le Chancelier est formellement présenté au Bundestag par le Président, ce choix lui est, *in fine*, imposé par l'accord de coalition, puisque seul le candidat soutenu par elle peut prétendre réunir, sur son nom, la majorité absolue[2166] des sièges du Bundestag. Si le candidat présenté par le Président ne recueille pas la majorité absolue du nombre légal de députés, la Constitution offre la possibilité au Bundestag de choisir lui-même son candidat et

---

[2161] *« La pratique ordinaire des pactes ou accords écrits de coalition adoptés entre les partis au pouvoir est un élément caractéristique de certains pays habitués au Gouvernement de coalition »*. *Idem*, p. 128.

[2162] Jusqu'en 1961, ils ont été adoptés *« dans des formes assez peu solennelles »*. *Idem*, p. 168.
Toutefois, la configuration politique de 1961 a conduit à accorder une certaine publicité au pacte de coalition : les libéraux du FDP, se méfiant de l'autorité de K. ADENAUER, craignant, comme le constate J. AMPHOUX que les ministres libéraux *« ne finissent à la longue par devenir davantage ministres que libéraux »*, ont limité les pouvoirs du Chancelier, qui démissionna à mi-mandat, et de la CDU, qui ne pu plus profiter de son statut pour adopter seule les décisions. J. AMPHOUX, *Le quatrième Gouvernement*, *RDP*, 1962, p. 687. Cité par A. LE DIVELLEC, *Idem*, p. 169.

[2163] *Ibid*.

[2164] De plus en plus, depuis 1998 et surtout dans les partis de gauche, les militants sont appelés à procéder à cette ratification. *Idem*, p. 169-170.

[2165] *Idem*, p. 171.

[2166] Du nombre théorique de députés puisque, du fait de la pondération causée par la mixité du scrutin, le nombre effectif de députés peut dépasser le nombre maximal fixé par les textes. *Idem*, p. 175.

de maîtriser la procédure, le règlement intérieur du Bundestag ayant simplement ajouté qu'un candidat devait être soutenu par au moins un quart de députés[2167]. Durant quatorze jours, le Bundestag est donc libre, d'organiser autant de scrutins qu'il le souhaite, afin d'élire le Chancelier[2168]. Si aucun candidat n'a pu recueillir la majorité souhaitée, *« un ultime scrutin doit obligatoirement avoir lieu ''sans délai'' »*[2169], avant que le Président ne se voie reconnaître une compétence plus grande et ne désigne *son* Chancelier. Son choix demeure toutefois limité puisque, s'il peut désigner un Chancelier minoritaire, il doit obligatoirement choisir celui qui a recueilli le plus de voix lors des scrutins précédents. S'il ne désire pas s'en remettre à cette solution, il peut décider, sous sept jours, d'organiser de nouvelles élections en prononçant la dissolution du Bundestag. *« Depuis 1949, tous les Chanceliers proposés par le chef de l'Etat ont été élus dès le premier tour de scrutin »*[2170], l'accord de coalition a ainsi rendu inutile les procédures de crise prévues par la Constitution et préservé la compétence du Bundestag.

L'élection des députés à la représentation proportionnelle, qui empêche la constitution automatique d'une majorité uniforme, impose aux partis allemands de négocier entre eux, afin d'établir un programme de travail susceptible de convenir à la majorité des membres du Bundestag. L'existence d'une coalition et d'un pacte de coalition oblige déjà les partis à faire, dès ce stade, œuvre de compromis et à ne conserver que les décisions qui pourront convenir à tous. Mais le régime parlementaire consensuel n'est pas uniquement la conséquence de facteurs politiques, il est également le fruit de conditions juridiques qui interdisent au Gouvernement d'adopter une attitude autoritaire et le contraignent à rechercher le compromis.

- *Les facteurs juridiques*

Les dispositions constitutionnelles relatives à l'élection du Chancelier nous ont déjà permis de constater que les règles juridiques imposent la concertation aux acteurs politiques. Le régime consensuel allemand est également le résultat de dispositions constitutionnelles qui contraignent le Gouvernement à rechercher, en amont, l'accord de sa majorité et lui

[2167] Article 4 du règlement intérieur du Bundestag.
[2168] Article 63-III de la Loi Fondamentale.
[2169] A. LE DIVELLEC, *Le Gouvernement parlementaire en Allemagne, contribution à une théorie générale, op. cit.*, p. 179.
[2170] *Idem*, p. 175.

interdisent d'adopter à leur encontre une attitude autoritaire[2171]. Ainsi, le Bundestag demeure libre de fixer son ordre du jour, le Gouvernement ne disposant pas d'une priorité comparable à celle des Gouvernements français et britanniques. Cette faculté est constitutionnellement attribuée, au nom de l'autonomie des assemblées parlementaires, au seul Conseil des Anciens[2172], composé du président de la chambre, des vice-présidents, de vingt-trois membres désignés à la représentation proportionnelle des groupes, des secrétaires parlementaires des groupes, qui jouent le rôle de *whip*, et d'un membre du Gouvernement qui ne dispose pas du droit de vote. Le Gouvernement ne peut donc juridiquement imposer l'examen de ses textes. Pire, le Conseil des Anciens adoptant l'ordre du jour à l'unanimité, il est contraint de négocier avec les groupes parlementaires de la majorité, comme de l'opposition avant de présenter son projet. Certes, la Constitution et le règlement intérieur du Bundestag permettent au Gouvernement, assisté du Bundesrat et du Président fédéral, d'obtenir au plus vite l'inscription d'un projet de loi particulièrement urgent[2173]. Il s'agit cependant d'une réelle procédure d'urgence et non d'un moyen de faciliter l'examen d'un projet de loi qui n'aurait pas reçu, à ce stade, l'aval de la majorité. *« Aussi ne sera-t-on pas étonné de constater que la déclaration d'urgence n'a jamais été utilisée depuis 1949 pour imposer un ordre du jour »*[2174]. Cette impossibilité juridique et psychologique d'imposer l'examen d'un texte à une assemblée réticente *« est un facteur d'équilibre intérieur à la majorité : elle oblige le cabinet fédéral à mesurer ses initiatives et à s'assurer au moins de l'appui de la direction des groupes qui le soutiennent »*[2175] ; en conséquence, *« avant de soumettre un projet de loi au Parlement, le Gouvernement se sera assuré de son soutien majoritaire, soit par le biais de la discipline majoritaire, soit par l'existence d'opportunité d'amendements par les Fraktions »*[2176], ce qui évitera l'échec du Gouvernement avant même l'inscription du texte à l'ordre du jour. Le Gouvernement est également tributaire du bon vouloir des parlementaires s'agissant de l'examen de ses projets, la Constitution ne lui reconnaissant, aucun moyen d'intervenir afin d'accélérer l'examen des textes : le régime parlementaire allemand ne connaît pas le vote bloqué et le Gouvernement ne peut juridiquement contraindre sa majorité à

[2171] *« C'est (...) presque une obligation de coopération qui pèse ainsi sur le Gouvernement allemand »*, M. MAUGUIN-HELGESON, *L'élaboration parlementaire de la loi, étude comparative (Allemagne, France, Royaume-Uni), op. cit.*, p. 293.

[2172] Equivalent de notre conférence des présidents.

[2173] Articles 76-II et 81-I de la Loi Fondamentale et de paragraphe 99-I du règlement intérieur du Bundestag.

[2174] A. LE DIVELLEC, *Le Gouvernement parlementaire en Allemagne, contribution à une théorie générale, op. cit.*, p. 261.

[2175] *Idem*, p. 261-262.

[2176] S. S. SCHEITTEMEYER, *Hierarchy and efficiency in the Bundestag : the German answer for institutionalizing Parliament*. Cité par M. MAUGUIN-HELGESON, *L'élaboration parlementaire de la loi, étude comparative (Allemagne, France, Royaume-Uni), op. cit.*, p. 293.

adopter ses décisions, *« il se trouve, par conséquent, entièrement dépendant du soutien de [sa majorité] »*[2177]. Certes, la Constitution offre au Chancelier la possibilité, à travers le mécanisme de la question de confiance, de contraindre sa majorité à adopter un texte qu'il juge important. Toutefois, la question de confiance apparaît davantage comme l'une des conditions de recours à la dissolution, que comme un mode de Gouvernement[2178]. Le rejet de la question de confiance a d'ailleurs été utilisé en 1972, en 1982 et en 2005 afin de permettre au Gouvernement de recourir à la dissolution[2179]. Elle peut également être utilisée afin de suspendre la compétence législative du Bundestag par un recours à l'état de nécessité. Le Chancelier peut, en effet, s'il est soutenu par la moitié au moins du Bundesrat, solliciter le Président afin qu'il prononce l'état de nécessité législative[2180], qui permettra au Chancelier, si le Bundestag refuse de nouveau de voter son projet de loi, de confier la fonction législative au Bundesrat, dont la moitié des membres au moins l'ont déjà soutenu au cours de l'étape précédente. Le Bundestag est alors dessaisi de son pouvoir de voter la loi, dessaisissement qui peut durer six mois et s'étendre à tous les projets qu'il a précédemment rejetés. Il est aisé de croire qu'en France, le caractère exceptionnel du procédé aurait rapidement cédé devant la volonté du Gouvernement de contraindre une majorité réticente. Le parallèle avec l'article 49 alinéa 3 s'impose, le procédé, qui devait, lui aussi, demeurer exceptionnel, a pourtant été utilisé comme un mode normal de Gouvernement durant près de cinquante ans, jusqu'à sa limitation expresse suite à la révision du 23 juillet 2008. Rien de semblable en RFA, où l'état de nécessité n'a jamais été utilisé, il semble même *« que l'on [n']ait [jamais] sérieusement envisagé d'y recourir depuis 1949 (...). C'est assez dire qu'il n'est pas un moyen de Gouvernement, mais un instrument de défense de la Constitution contre sa paralysie*

[2177] *Ibid*.

[2178] Le rejet de la question de confiance n'emporte donc pas automatiquement renversement du Gouvernement qui doit pouvoir, s'il le souhaite, prononcer la dissolution. Si les députés désirent changer de Gouvernement, ils doivent, immédiatement après la défiance, mettre en œuvre la procédure qui leur permet de procéder, en cours de législature, à l'élection du Chancelier.

[2179] En 1972, W. BRANDT a demandé à ses ministres de voter contre son Gouvernement et a été renversé par deux cent quarante-huit voix contre deux cent trente-trois et a ainsi pu procéder à la dissolution. En 1982, H. KOHL a demandé à ses partisans de s'abstenir. Or dans le système allemand, les abstentions sont présumées hostiles au Gouvernement, deux cent quarante-huit abstentionnistes ont alors ajouté leurs voix aux huit députés qui ont voté la défiance, manifestation d'hostilité qui permit au Gouvernement de prononcer la dissolution. P. PACTET et F. MELIN SOUCRAMANIEN, *Droit constitutionnel, op. cit.*, p. 177-178.

En 2005, les critiques contre une interprétation faussée de la Constitution ont permis de douter de la propension des élus à voter contre leur Gouvernement : *« invités à s'abstenir, beaucoup de députés sociaux-démocrates renâclent. Les Verts paraissent encore plus divisés. Mais il devrait suffire que le chancelier et les membres du Gouvernement détenant un mandat de député s'abstiennent »*. *Le Monde*, 1er juillet 2005.

[2180] Article 81 de la Loi Fondamentale.

délibérée. Ces mécanismes ne s'insèrent pas dans un schéma de Gouvernement ordinaire mais relèvent du ''droit constitutionnel de crise''»[2181].

La Constitution, parce qu'elle n'offre aucun moyen au Gouvernement d'imposer sa volonté à sa majorité, le contraint à négocier, parfois même avec l'opposition, afin que les textes qu'il a rédigés soient inscrits à l'ordre du jour, puis adoptés. Le Gouvernement est également tributaire de sa majorité afin d'accélérer l'examen du texte, ou de modifier celui-ci, voire de revenir à son économie originelle, la Constitution ne lui reconnaissant pas le droit d'amendement. Ce n'est qu'à partir des négociations avec sa majorité qu'il pourra obtenir une accélération de l'examen[2182] ou la présentation d'une modification. Il convient, toutefois, de relativiser cette dernière incapacité : si le Gouvernement ne dispose pas du droit d'amendement, chaque ministre, individuellement, parce qu'il est habituellement parlementaire, conserve ce droit et peut intégrer au projet de loi les volontés du Gouvernement.

La Constitution, autant que le système politique allemand, contraignent le Gouvernement à la concertation avec les forces parlementaires, d'une part parce qu'il est issu d'une majorité de coalition et demeure politiquement responsable devant elle, d'autre part parce que la Constitution ne lui permet que de manière marginale de forcer la main de sa majorité. Ces contraintes politiques et juridiques donnent naissance au « *Gouvernement de la main commune »*[2183].

b) Le Gouvernement de la main commune

La nécessité, imposée par le système politique et les dispositions constitutionnelles, d'obtenir l'accord préalable d'une majorité hétérogène avant tout examen en séance, se traduit par la concertation constante des partenaires de la majorité, dans les structures partisanes, gouvernementales et parlementaires, sans que, toutefois, les députés de base soient toujours associés à la décision.

[2181] A. LE DIVELLEC, *Le Gouvernement parlementaire en Allemagne, contribution à une théorie générale*, *op. cit.*, p. 268. En conséquence, l'article 81 de la Loi Fondamentale allemande semble plus proche de l'article 16 de la Constitution française du 4 octobre 1958, qui n'a jamais été conçu comme un moyen normal de Gouvernement, mais uniquement comment un procédé d'exception.

[2182] Et plus particulièrement avec les groupes d'opposition qui détiennent, en leur qualité de groupes parlementaires, des moyens d'obstruction, sans que le Gouvernement dispose des moyens de passer outre, il est donc contraint de nouer, également avec l'opposition, un dialogue autour de ses projets de loi.

[2183] A. LE DIVELLEC, *Le Gouvernement parlementaire en Allemagne, contribution à une théorie générale*, *op. cit.*, p. 253.

- *Une association multipolaire*

L'équilibre de la majorité repose sur les négociations existant entre les représentants des partis politiques, les leaders des groupes parlementaires, et le Gouvernement qui s'assure ainsi du succès de ses initiatives. Cette concertation multipolaire permet non pas de contrôler les décisions adoptées, mais de participer à leur formation, dans le cadre du groupe parlementaire ou du parti.

Les parlementaires de la majorité sont associés au travail gouvernemental, avant l'examen en séance publique, grâce aux groupes de travail constitués dans chaque groupe parlementaire et qui correspondent aux domaines de compétence d'une commission. Composés des parlementaires membres de la commission, ces groupes de travail sont présidés par le député qui deviendra le porte-parole de l'ensemble du groupe parlementaire en commission et en séance. Encadrés par les parlementaires qui maîtrisent le sujet, les députés étudient le texte proposé, adoptent les amendements qui seront déposés au nom du groupe et élaborent une consigne de vote qui sera validée lors de la réunion plénière : *« tout le travail législatif de l'assemblée plénière est préparé par les commissions, tout le travail des commissions est préparé par les groupes de travail des groupes parlementaires »*[2184]. A cette fin, les groupes de travail peuvent, comme les commissions, auditionner des experts de la société civile, des parlementaires européens, des ministres et ou les secrétaires d'Etat parlementaires qui les assistent. *« Les membres du Gouvernement sont, en vertu du droit intérieur des groupes, intégrés à la direction parlementaire (...). Dans la pratique, les ministres sont (sauf empêchement) régulièrement présents à la réunion hebdomadaire du comité directeur (le lundi après-midi en semaine de session), et en dominent même les débats »*[2185]. Les ministres ne sont pas de simples spectateurs des décisions prises par les groupes de travail, mais animent les réunions des comités de direction, puis de la séance plénière, qui valident les décisions qu'il a participé à forger.

Les liens entre les groupes de travail et le Gouvernement sont cependant antérieurs à la discussion officielle, l'habitude ayant été prise de fournir aux groupes de travail les avant-

[2184] W. PATZELT, *What can an individual MP do in German Parliamentary politics?*, JLS, 2000, p. 31-32. Cité par M. MAUGUIN-HELGESON, *L'élaboration parlementaire de la loi, étude comparative (Allemagne, France, Royaume-Uni), op. cit.*, p. 203.

[2185] A. LE DIVELLEC, *Le Gouvernement parlementaire en Allemagne, contribution à une théorie générale, op. cit.*, p. 191.

projets de loi[2186] afin d'assurer au Gouvernement qu'une majorité soutiendra son inscription à l'ordre du jour. Des groupes de travail de coalition peuvent alors être créés, réunissant, sous la présidence du ministre en charge du projet, les experts de tous les groupes de travail de la majorité parlementaire et les membres qui, au sein du ministère, ont participé à l'élaboration de l'avant-projet, qui *« apportent les données techniques nécessaires, mettent en forme juridique les avant-projets »*[2187]. Le projet de loi qui sera présenté aux groupes de travail de la majorité, puis aux parlementaires lors de la réunion plénière, est donc le résultat de cette concertation multipolaire. Les groupes de travail de coalition permettent d'aboutir à un texte qui satisfera tous les parlementaires et emportera leur vote favorable, ce que n'aurait pas forcément permis une élaboration complète dans le cadre des cabinets ministériels. Cette recherche du consensus peut alourdir la phase de rédaction. Ainsi, deux années de concertation ont été nécessaires avant la présentation du projet de loi relatif à l'assurance-maladie au début des années 1990[2188]. Elle garantit, cependant, au Gouvernement le vote rapide par la majorité qui a coécrit le projet[2189]. Si ces concertations n'ont pas permis d'aplanir les différends, il appartient aux chefs de partis de trouver une rédaction qui conviendra à tous les partenaires. Une telle structure demeure exceptionnelle, *« pour trancher utilement les divergences qui n'ont pu être surmontées à un niveau inférieur »*[2190], il est d'ailleurs loisible d'estimer que l'accord de la majorité serait moins facilement obtenu si toutes les décisions étaient adoptées par les chefs de parti, sans participation, directe ou indirecte, des parlementaires.

Les instances de concertation sont donc nombreuses, et permettent de s'assurer que le soutien des parlementaires ne sera pas altéré par les réactions publiques que susciteront le projet de loi et que celui-ci sera bien adopté par la majorité. *« La concertation est ''multipolaire'' : elle joue en premier lieu entre les membres du Gouvernement et les membres (formellement ''non-gouvernementaux'') du Bundestag ; elle joue en second lieu entre les formations de coalition, que ce soit au niveau gouvernemental (entre ministre et*

[2186] *« A partir de 1969, l'usage de transmettre la première formulation des projets de loi aux groupes de la majorité s'est systématisé (…). Les groupes de travail des groupes politiques sont ordinairement les premiers destinataires de l'avant-projet ». Idem*, p. 302.

[2187] *Idem*, p. 303.

Le pacte de coalition peut également prévoir de confier la discussion de l'avant-projet de loi à des comités de coalition (cercle de coalition entre 1982 et 1998, puis comité de coalition) réunissant, afin d'aboutir plus rapidement au consensus, les principaux ministres et dirigeants des groupes parlementaires.

[2188] *Ibid*.

[2189] Le terme de *coproduction* utilisé par J. F. COPE, afin de désigner la participation, selon lui nouvelle, des parlementaires français à l'œuvre législative, semble davantage convenir au cas allemand qu'au cas français où la concertation demeure marginale ou, à tout le moins, bien inférieure à celle qui est pratiquée en Allemagne.

[2190] A. LE DIVELLEC, *Le Gouvernement parlementaire en Allemagne, contribution à une théorie générale*, *op. cit.*, p. 303.

secrétaire d'Etat), au niveau administratif (interne à l'administration) ou bien sûr au niveau parlementaire (entre les groupes et les instances de travail) ; enfin, elle mêle également ces trois niveaux. De la véritable ''osmose'' qui se produit, il résulte que l'adoption d'un texte ne pose généralement pas de difficultés de principe »[2191].

Cette concertation, qui s'étend parfois à l'opposition[2192], permet un fort consensus sur le projet de loi présenté par le Gouvernement. Ainsi, jusqu'au milieu des années 1970, 70 % des lois étaient adoptées à l'unanimité. Tel n'est plus le cas aujourd'hui, toutefois, la législation étant présentée comme technique et non politique, l'accord entre des partis qui ne possèdent pas la même idéologie politique est facilité, les parlementaires s'associant de manière à peser plus efficacement sur la législation ; il est donc habituel que les textes soient adoptés par un nombre de parlementaires plus important que la somme des parlementaires de la coalition[2193].

L'unité de vote de la majorité, autant que celle de l'opposition, semble donc être le résultat de ces concertations nombreuses qui associent les parlementaires aux phases de rédaction préparatoire des projets de loi. Les lois que les parlementaires examinent en commission, avant de les soutenir en séance sont donc, bien avant la discussion officielle, le résultat d'une coproduction législative[2194], la majorité ayant, autant, voire davantage que les ministères, élaboré le texte inscrit à l'ordre du jour. Ainsi, W. SCHRECKENBERGER, ancien secrétaire d'Etat à la chancellerie, affirme en 1994 : *« au cours de ces dernières années, les spécialistes des groupes de la coalition chargés des affaires juridiques et internes sont parvenus à prendre une influence déterminante sur les décisions des ministres de la Justice et de l'Intérieur et à réduire les services ministériels à un rôle d'assistance technique pour les discussions au sein des groupes parlementaires »*[2195].

La discipline de vote semble inutile dans un tel régime parlementaire où le soutien des députés est recherché à chaque stade de la prise de décision. Il semble inutile de prévoir des mécanismes de contrainte, alors que les parlementaires sont appelés à faire valoir leurs arguments auprès des leaders, ou des ministres, directement ou par l'intermédiaire de leurs représentants (secrétaires parlementaires, présidents des groupes de travail, présidents des groupes parlementaires ...). La discipline de vote apparaîtrait alors, si cette remarque se

---

[2191] A. LE DIVELLEC, *Le Gouvernement parlementaire en Allemagne, contribution à une théorie générale*, *op. cit.*, p. 304.
[2192] « *Lorsque la majorité recherche un consensus ab initio* ». *Idem*, p. 303.
[2193] M. MAUGUIN-HELGESON, *L'élaboration parlementaire de la loi, étude comparative (Allemagne, France, Royaume-Uni), op. cit.*, p. 476.
[2194] La doctrine évoque une « *''codirection'' par les députés de base* ». A. LE DIVELLEC, *Le Gouvernement parlementaire en Allemagne, contribution à une théorie générale*, *op. cit.*, p. 302.
[2195] *Idem*, p. 306.

révélait exacte, comme un mécanisme propre au régime parlementaire majoritaire, au sens où un seul parti détient la majorité et peut imposer ses décisions aux parlementaires, sans toujours les associer au processus décisionnel. Toutefois, il ne s'agit que d'une apparence, la discipline de vote existe, y compris dans les régimes de type consensuel, la concertation relevant des équipes dirigeantes du groupe, les députés de base n'étant appelés, la plupart du temps, qu'à ratifier les choix qui leur sont proposés. Aussi, le régime allemand, comme les régimes britannique ou français, s'appuie-t-il sur la discipline de vote. *« L'efficacité de la concertation doit beaucoup à la discipline de vote (...), il est patent que cette discipline est extrêmement forte au Bundestag. Mais, on le voit, elle est d'autant plus facile à obtenir que les députés sont effectivement associés aux initiatives du Gouvernement ou de la direction des groupes »*[2196]. La discipline de vote est donc la cause de l'efficacité du régime parlementaire allemand, le consensus repose sur elle puisqu'elle garantit que chaque partie du pacte de coalition respectera ses engagements. Elle est toutefois moins autoritaire que celle qui a pu être rencontrée au sein des régimes français et anglais parce qu'elle est également le résultat du consensus et qu'en Allemagne plus que dans les deux autres Etats, par la discipline de vote, les députés ne font finalement qu'obéir à eux même.

- *La place de Hinterbänckler*[2197] *dans le régime parlementaire consensuel*

La forte concertation des parlementaires allemands semble interdire d'utiliser le terme de *godillots* puisque, même s'ils sont contraints de suivre les décisions auxquelles ils n'adhérent pas totalement, ils ont pu faire part de leur mécontentement et tenter d'obtenir une modification du projet de loi. La doctrine allemande, consciente de l'existence d'une part plus ou moins importante de la majorité qui soutient les textes au moment des votes sans pleinement y adhérer, utilise le terme de *rank and file members*. En Allemagne, on ne parle donc pas de *godillots* ou de *lobby fodder*, mais d'*hommes de troupe*, le sens demeure identique, ils sont chargés de suivre les décisions adoptées par les équipes dirigeantes, mais la formulation est beaucoup moins péjorative, les *hommes de troupe* n'ayant pas abdiqué tout libre arbitre, contrairement aux deux autres types de combattants.

[2196] *Idem*, p. 306.
[2197] Terme équivalent à celui de *backbencher*. *Idem*, p. 187.

L'indice de RICE, utilisé afin de calculer la cohésion des députés d'un même groupe, atteste que l'unité des groupes parlementaires allemands est très intense[2198]. Ces résultats sont souvent présentés comme la conséquence des phases de concertation, plus ou moins officielles et informelles, organisées par le Gouvernement avec les parlementaires de sa majorité. Toutefois, la plupart de ces réunions ne convie que les leaders des partis, des groupes parlementaires et des groupes de travail, les députés de base étant simplement tenus au courant des négociations, *« le processus de législation qui privilégie les discussions informelles à la procédure législative officielle, tend donc à renforcer les pouvoirs des dirigeants des différents groupes parlementaires dont ils sont les principaux protagonistes »*[2199]. Une partie des députés de base ne participe qu'indirectement à la discussion, ce qui peut paraître comme insuffisant à justifier l'unité exemplaire qu'ils manifestent au moment des votes. Comme en France et en Grande-Bretagne, ces *backbenchers* sont appelés à suivre les conclusions élaborées par les experts dans le cadre des groupes de travail, sans pouvoir toujours obtenir la prise en compte de leurs volontés, le contexte de majorité de coalition empêchant le Gouvernement de satisfaire les demandes individuelles. Les *Hinterbänckler* ratifient lors de la réunion plénière une décision adoptée par leurs représentants, les députés de base ayant perdu, dans les groupes numériquement importants, la direction politique au profit de cercles plus restreints. *« L'importance de la taille des groupes pose certains problèmes particuliers : ils ne sauraient fonctionner sans une importante différenciation interne entre la base et la direction »*[2200]. Certes, les équipes dirigeantes sont les représentants des *Hinterbänckler*, chargées de défendre leur position ; toutefois, leur mission est de défendre l'intérêt de la communauté constituée par le groupe et non celui des députés qui le composent.

Si comme en France, les députés de base ont une liberté de parole lors de réunions plénières, ils sont priés de taire leurs doutes lors de l'examen du texte en commission et en séance : *« le député (...) peut parler tout à son aise devant ses amis, (...) les réunions de ces Parlements en miniature sont souvent orageuses (…). En commission et en séance plénière, ces divergences*

[2198] *Ainsi, entre 1949 et 1990, les députés de la CDU/CSU affichent un indice de cohésion de 94,05 %. L'indice de cohésion des parlementaires SPD est, pour la même période, de 97,98 % et celui du FDP à 93 %.* Voir la synthèse des statistiques établies par M. MAUGUIN-HELGESON à partir de l'étude de Th. SAAFELD. M. MAUGUIN-HELGESON, *L'élaboration parlementaire de la loi, étude comparative (Allemagne, France, Royaume-Uni), op. cit.*, p. 472.

[2199] *Idem*, p. 296.

[2200] A. LE DIVELLEC, *Le Gouvernement parlementaire en Allemagne, contribution à une théorie générale, op. cit.*, p. 186.

ne se manifestent plus »[2201]. Aussi *les hommes de troupe* allemands prennent-ils parfois l'apparence de *machines à voter*, obéissant aux consignes distribuées par l'un des membres du groupe**.** Ce dernier ne peut être qualifié, comme en, France, de boîtier, dans la mesure où, en Allemagne comme en Grande-Bretagne, le vote est strictement personnel et qu'il n'existe pas de délégation de vote permettant à un seul député de détenir les bulletins de l'ensemble de ses collègues, le droit parlementaire utilise le terme de *Stimmführer*, *meneur de voix*, qui *« donne le signal de la consigne de vote pour les siens »*[2202]. Cette fois encore, le constat établi par E. WETTERLE en 1905 est transposable au comportement des députés du XXIe siècle : *« sur quel article va-t-on voter ? Fort peu d'arrivants pourraient le dire. D'ailleurs à quoi bon s'en informer ? Dans les premiers bancs, les chefs de fractions agitent au-dessus de leur tête un bulletin de vote coloré (...) et docilement les derniers venus prennent dans leurs cassettes le bulletin de vote commandé »*[2203].

Les députés de base du Bundestag, quand bien même ils siègent dans un Parlement influent, qui participe activement à la formation de la loi, semblent partager la condition de leurs homologues français et britanniques. Il semble toutefois qu'il faille se garder des conclusions hâtives, les *Hinterbänckler* allemands étant mieux intégrés au processus politique préalable, que ne le sont les députés français. Ainsi, même s'ils ne sont pas directement consultés, ils sont l'objet d'une attention constante de la part du Gouvernement qui a placé, auprès du Chancelier un ministre en charge de la Chancellerie Fédérale, habituellement appelé ministre de la Chancellerie[2204] qui remplit des fonctions analogues à celles exercées par le ministre chargé des Relations avec le Parlement puisqu'il joue *« un rôle essentiel dans les relations entre le cabinet, le Bundestag et le Bundesrat, et singulièrement dans la coordination de la majorité parlementaire*[2205] *(...). Concrètement, le ''chef de la chancellerie'' représente le cabinet au Conseil des Anciens (...). Il est en contact permanent*

[2201] E. WETTERLE, *Les institutions parlementaires de l'empire allemand, Le Correspondant*, 1905, p. 1063-1064. A. LE DIVELLEC estime que *« tout cela reste vrai pour le Bundestag républicain »*. *Idem*, p. 188.

[2202] *Idem*, p. 204.

[2203] E. WETTERLE, *Les institutions parlementaires de l'empire allemand, Le Correspondant*, 1905, p. 1064, cité par A. LE DIVELLEC, *ibid*. L'auteur précisant que, mis à part la couleur des bulletins de vote, *« ce scénario correspond dans une large mesure à la pratique du Bundestag républicain »*.

[2204] K. ADENAUER a confié, en 1961, à l'un de ses proches, H. KRONE, la mission *« d'assurer la transmission de la volonté politique entre le Gouvernement et la majorité parlementaire »*. *Idem*, p. 235.

[2205] Raison pour laquelle il s'agit habituellement d'un député qui maîtrise les rouages de la procédure législative et de la procédure informelle de concertation intra majoritaire à laquelle il va être amené à participer.

avec les premiers secrétaires des groupes[2206] *pour discuter avec eux des intentions du Gouvernement quant à l'ordre du jour à venir »*[2207].

Le titulaire de l'office de la chancellerie partage ce rôle d'intermédiaire, entre les députés de base et le Gouvernement, avec les secrétaires parlementaires des groupes de la majorité, qui s'assurent du respect, par les députés, des engagements conclus par le Gouvernement dans le cadre de négociations informelles. Leur première fonction est, comme celle des *whips* britanniques, de garantir le respect des consignes de vote, l'attention constante portée aux désirs des parlementaires lui permet d'imposer une discipline de vote douce, au sens où elle lui évite le recours aux menaces ou aux offres de promotion. Si la mission des secrétaires parlementaires est comparable à celle des *whips*, il n'est pas membre du Gouvernement et demeure parlementaire ; un parlementaire influent puisque le premier secrétaire parlementaire assiste aux réunions du comité directeur et du comité restreint qui prédéterminent les décisions et consignes de vote qui seront validées lors des réunions plénières du groupe.

Les hésitations des parlementaires peuvent également être entendues par les secrétaires d'Etat parlementaires qui assistent le ministre, doivent l'informer des réticences de certains députés et des moyens à mettre en œuvre pour les convaincre de voter le texte. Contrairement à ce que leur dénomination pourrait indiquer, ils n'appartiennent pas au Gouvernement, mais exercent des fonctions similaires à celles des PPS britanniques. La doctrine estime qu'ils remplissent *« quatre tâches principales : soutenir le ministre dans ses fonctions de direction politique ; assurer un contact permanent avec les diverses instances parlementaires (commissions, groupes politiques, groupes de travail au Bundestag, ainsi qu'avec le Bundesrat et ses commissions), les partis et l'opinion publique ; décharger le ministre de certaines obligations, en particulier de nature représentative ; enfin, se préparer à des fonctions ministérielles ultérieures »*[2208].

Enfin, les parlementaires de la majorité disposent, afin de vérifier que les attentes de leurs membres seront intégrées au projet gouvernemental d'une représentation au Conseil des

---

[2206] Equivalent des *whips* ou du secrétaire général français, voir *infra*.

[2207] A. LE DIVELLEC, *Le Gouvernement parlementaire en Allemagne, contribution à une théorie générale*, *op. cit.*, p. 234-236.

[2208] A. LE DIVELLEC, *Le Gouvernement parlementaire en Allemagne, contribution à une théorie générale*, *op. cit.*, p. 230.

Ils peuvent aussi remplacer les ministres, répondre à leur place aux questions orales posées par les députés, de même, ils assistent habituellement aux réunions plénières des groupes et aux réunions des groupes de travail. S'ils ne participent pas à l'adoption des décisions par ces instances de travail, ils y *« remplissent surtout un rôle d'information »* A. LE DIVELLEC, *Le gouvernement parlementaire en Allemagne, contribution à une théorie générale*, *op. cit.*, p. 231.

S'ils sont appelés à assister au Conseil des Ministres, ils ne peuvent voter dans cette instance, la différence entre eux et les ministres est, toutefois, de ce point de vue, assez ténue parce que les décisions sont rarement adoptées au Conseil des Ministres à l'issue d'un vote.

Ministres[2209]. Cette participation, qui heurte la théorie française de la séparation des pouvoirs, traduit *« le besoin d'instaurer une liaison supplémentaire entre le Gouvernement et la représentation populaire et, pour le Gouvernement, d'influencer la représentation populaire »*[2210].

L'attention portée par les équipes dirigeantes aux députés de base vise donc à préserver la discipline de vote. Les parlementaires bénéficient ainsi d'une représentation constante de leurs intérêts auprès des instances de décision qu'elles soient parlementaires, partisanes ou gouvernementales. Certes, cette considération ne permet pas aux parlementaires de base d'être associés directement à la prise des décisions.

Ils participent pourtant *ab initio* à la délimitation du programme politique qui sera traduit en lois, puisque tous sont des membres influents de leurs partis et participent, à ce titre, à définir le pacte de coalition, colonne vertébrale de l'action de la majorité durant la législature. « *Deputies are nearly always party leader: rank and file MPs at the regional level, parliamentary leaders at the Land or national level »*[2211]. Tous les députés sont ainsi appelés à participer à la décision politique en leur qualité de leader et tous ont intérêt au maintien de la discipline de vote et à la traduction législative du programme figurant au sein du pacte de coalition. La discipline de vote apparaît, de nouveau, comme le résultat de l'association des parlementaires, en leur qualité d'élus ou de leader politique, à la décision qu'ils doivent, par leur vote, ratifier. W. PATZELT estime que seuls 13 % des députés[2212] n'ont pas de rôle de direction à l'intérieur de leur parti. Seule une très faible proportion de *backbenchers* est donc associée uniquement de manière indirecte à la prise de décision.

L'influence des partis politiques sur les institutions allemandes permet aux députés de base de jouer un rôle dans le processus d'élaboration de la loi ; toutefois, ce rôle demeure majoritairement indirect, le programme adopté dans le cadre du pacte de coalition étant amené à évoluer au fil de la législature. La discipline de vote des *Hinterbänckler* ne peut donc uniquement être le résultat de leur association à la prise de décision, elle est avant tout due à une mécanique de pressions psychologiques et matérielles, ce que la doctrine allemande qualifie de *Fraktionszwang*.

[2209] Il s'agit des députés qui détiennent une fonction de direction : les présidents des groupes majoritaires, ou les secrétaires parlementaires. Peuvent également participer à ces réunions : les experts des groupes de travail ou les rapporteurs des projets de loi importants.

[2210] F. MUNCH, *Die Bundesregierung*, 1954, p. 203, cité par A. LE DIVELLEC, *Le Gouvernement parlementaire en Allemagne, contribution à une théorie générale*, *op. cit.*, p. 237.

[2211] W. PATZELT, *Party cohesion and party discipline in German parliaments*, in R. Y. HAZAN, *Cohesion and discipline in legislatures, political party, party leadership, and parliamentary Committee and governance*, *op. cit.*, p. 112.

[2212] *Ibid*.

2) La *Fraktionszwang*[2213], une unité encadrée

Certes, la discipline de vote est fondée, dans le régime consensuel allemand, sur la participation des parlementaires à la décision qu'ils sont chargés de ratifier ; toutefois, les phases de concertation se déroulent, le plus souvent, entre les leaders de la majorité, les parlementaires de base étant priés de ratifier l'équilibre obtenu par les équipes dirigeantes de la coalition. L'association des parlementaires peut alors sembler illusoire et conduit à s'interroger sur le rôle joué par le groupe dans cette unité (a), notamment sur les pressions qu'il génère afin d'assurer la discipline de vote (b).

a) L'unité, résultat de l'encadrement parlementaire

Il nous est apparu possible, dans un premier temps, de conclure à l'unité de vote des députés allemands, ceux-ci exprimant leur adhésion à la décision adoptée à l'issue des différentes concertations. Il est toutefois possible de considérer que cette unité est davantage le résultat de pressions multiples que la doctrine allemande désigne sous le vocable de *Fraktionszwang* : *« this word means litterally that members are put under disciplining pressure (Szwang) on the part of their parlimentary group (Fraktion) and its leaders »*[2214]. Le terme *Fraktionszwang* désigne donc les pressions émises par le groupe et ses autorités dirigeantes en direction des députés, afin que ceux-ci suivent les consignes établies. L'organisation interne des groupes constitue la première de ces pressions, complétée par des pressions explicites alliant rétributions et menaces de sanctions.

- *La discipline de vote, objectif implicite*

Bien que la discipline de vote garantisse l'efficacité du régime allemand, puisqu'elle assure au Gouvernement que le soutien de la majorité est définitivement acquis une fois les négociations terminées, celle-ci ne figure dans aucun règlement intérieur des groupes. Ce silence peut, tout d'abord s'expliquer par la volonté de préserver la compatibilité des statuts avec la Loi Fondamentale, notamment son article 38 qui protège le mandat parlementaire

[2213] *« Combined group and leadership pressure »*. *Idem*, p. 103 et 114.
[2214] *Idem*, p. 114.

contre les pressions : les députés *« sont les représentants de l'ensemble du peuple, ne sont liés ni par des mandats, ni par des instructions et ne sont soumis qu'à leur conscience »*[2215]. Cette disposition doit être interprétée conjointement à l'article 21 de la Loi Fondamentale, qui reconnaît l'existence des partis politiques et leur confie le rôle de participer à la formation de la volonté politique du peuple[2216]. Interprétation conjointe qui conduit à interdire la pratique des démissions en blanc, par lesquelles un député accorde à son groupe le droit de décider de la fin de son mandat, notamment pour non-respect de la discipline de vote. Est également interdite la pratique dite du *tourniquet*, à travers laquelle, dans le cadre d'un Parlement désigné à la représentation proportionnelle, les têtes de liste s'engagent à démissionner à l'issue d'un délai prédéterminé afin de permettre aux candidats suivants de siéger à leur tour. En revanche, l'article 38 ne semble pas interdire la discipline de vote, notamment parce qu'elle est perçue comme un moyen pour les parlementaires d'exercer leur libre arbitre, en soutenant une consigne élaborée dans le cadre du groupe[2217].

Malgré cette conformité à la Constitution, la discipline de vote *« reste tabou[e] »*[2218]. En conséquence, les statuts des groupes consacrent une liberté de vote *a priori* totale : *« les statuts des deux principaux groupes proclament donc la liberté de leurs membres (...). Ainsi, dans son paragraphe 16 alinéa premier, le groupe CDU/CSU précise-t-il qu'il n'y a pas de contrainte de groupe et que les scrutins sont libres »*[2219]. Pourtant, cette liberté n'est pas totale, en effet, les statuts *« incitent de façon détournée à la discipline de vote »*[2220]. Ainsi, les statuts du groupe SPD précisent : *« pour les questions importantes, les membres ont l'obligation de communiquer au président, au premier secrétaire ou à la réunion plénière avant le jour du scrutin, leur intention de voter différemment de la majorité du groupe parlementaire »*[2221]. Sans consacrer la discipline de vote, ni l'obligation de voter conformément aux consignes, les groupes SPD et CDU/CSU, obligent les dissidents à avertir les dirigeants de leur volonté de s'opposer à la consigne. Règle de vie commune qui permet à

[2215] Article 38 de la Loi Fondamentale cité par A. LE DIVELLEC, *Le Gouvernement parlementaire en Allemagne, contribution à une théorie générale*, *op. cit.*, p. 200. W. PATZELT évoque la consécration du *« free mandate »* par cette disposition constitutionnelle, W. PATZELT, *Party cohesion and party discipline in German parliaments*, *op. cit.*, p. 106.

[2216] *« Il est peut-être abusif de tirer de cette disposition l'existence d'un mandat libre, non impératif, car cette disposition ne peut être isolée du contexte constitutionnel qui donne un statut constitutionnel aux partis politiques »*. Ch. AUTEXIER, *Introduction au droit public allemand*, coll. Droit fondamental, PUF, 1997, p. 37.

[2217] A. LE DIVELLEC, *Le Gouvernement parlementaire en Allemagne, contribution à une théorie générale*, *op. cit.*, p. 200-201.

[2218] M. MAUGUIN-HELGESON, *L'élaboration parlementaire de la loi, étude comparative (Allemagne, France, Royaume-Uni)*, *op. cit.*, p. 456.

[2219] *Ibid*.

[2220] *Ibid*.

[2221] *Ibid*.

l'équipe dirigeante de mener une entreprise de conviction afin d'obtenir un vote conforme à la ligne politique du groupe, ou au moins une abstention. Si les réticences du député sont trop fortes et lui interdisent de se ranger à la discipline du groupe, il lui est demandé d'exprimer sa dissidence de manière raisonnable, en séance et à l'extérieur de l'assemblée, en rappelant que le consensus a été recherché et en manifestant son rejet par une simple abstention : *« the goal is to find a way of expressing dissent that is acceptable both for the dissenter and for the party group as a whole »*[2222]. Dès les années 1980, pour faire face à la période de grandes turbulences qui ont agité la coalition sociale-libérale, le SPD a adopté une résolution permettant l'expression des divergences : *« le groupe considère que les opinions et les réserves émises en discussion de groupe mais restées dans la minorité peuvent également être prises en compte dans la présentation et la défense des idées au Bundestag et devant l'opinion publique. Celui qui est resté dans la minorité doit - tout en sauvegardant sa propre opinion - présenter à l'opinion publique les arguments de la majorité de manière conforme aux faits et honnête »*[2223]. Cette mansuétude à l'égard des dissidents explique que dans un Parlement collectif, chaque député se soit vu reconnaître le droit d'expliquer son vote en séance de manière à justifier publiquement sa dissidence[2224]. De même, le règlement interne du Bundestag reconnaît la possibilité pour le groupe de solliciter un temps de parole pour ses dissidents[2225]. Si la dissidence semble être autorisée, son exercice est encadré par les autorités dirigeantes afin que les parlementaires taisent leurs hésitations et fassent prévaloir l'intérêt collectif.

- *Le groupe parlementaire, garant de la discipline de vote*

Le Bundestag est un parlement des groupes, le règlement intérieur de l'assemblée marginalisant les non-inscrits. Ainsi, si ces derniers peuvent appartenir à une commission, ils n'y ont pas le droit de vote, leur participation à l'écriture législative demeure donc marginale. Le régime allemand cherche à dissuader les parlementaires de demeurer non-inscrits et leur interdit même de constituer des groupes techniques puisque les députés qui souhaitent constituer un groupe doivent appartenir à un même parti ou au moins à des partis qui ne sont

[2222] W. PATZELT, *Party cohesion and party discipline in German parliaments, op. cit.*, p. 107.

[2223] Résolution *« sur la conception du groupe »* adoptée le 26 juin 1981 par le groupe SPD, annexée aux statuts du groupe. Citée par A. LE DIVELLEC, *Le Gouvernement parlementaire en Allemagne, contribution à une théorie générale, op. cit.*, p. 203.

[2224] *Ibid*.

[2225] Paragraphe 71-2 du règlement intérieur du Bundestag.

pas en concurrence dans le cadre d'un même Land[2226]. Le principe demeure donc l'adhésion à un groupe parlementaire, dont l'un des objectifs principaux est, comme A. LE DIVELLEC le rappelle, d'assurer la discipline de vote : *« l'une des principales raisons d'être des groupes parlementaires est d'assurer la cohésion politique des députés »*[2227]. Il constitue la première contrainte qui pousse le député à l'unité, dans toute son action législative et plus particulièrement au moment des votes. Afin de limiter les cas de divisions et de manifestation, d'un désaccord avec le groupe, celui-ci adopte une organisation verticale, fondée sur l'autorité et une organisation horizontale qui, postulant l'égalité des députés, les encadre par des structures non plus hiérarchiques, mais de travail[2228], chaque groupe étant divisé en autant de groupes de travail que le Bundestag connaît de commissions. Leur mission est d'examiner, avant l'ouverture du débat en commission[2229], le projet de loi, d'élaborer des amendements, d'établir la position qui sera celle du groupe et de la coalition. De manière à préparer la cohésion politique du groupe et à assurer, *a minima*, la discipline de vote, ils réunissent, de manière hebdomadaire[2230], tous les députés membres de la commission et plus largement, tout député intéressé par le texte examiné. *« In their own field of specialisation, members are expected to work on the party parliamentary groups policy position and to advice on how the party should vote »*[2231]. Leur travail est chapeauté par le président du groupe de travail qu'ils désignent[2232], qui sera leur porte-parole dans les discussions en commission et en séance et présentera aux parlementaires du groupe, au nom du groupe de travail, les modifications et la consigne de vote qu'il suggère. Le président du groupe de travail est l'un des garants du respect de la discipline de vote, par les membres du groupe de travail, mais aussi par l'ensemble des parlementaires dont il doit entendre les réticences et qu'il doit convaincre de respecter les consignes[2233]. Cette spécialisation parlementaire favorise la discipline de vote,

---

[2226] Toutefois, si un parti ne parvient pas à réunir 5 % du nombre effectif de sièges du Bundestag, il peut constituer un *Grupp*, structure qui bénéficie d'un statut intermédiaire. A. LE DIVELLEC, *Le Gouvernement parlementaire en Allemagne, contribution à une théorie générale*, *op. cit.*, p. 90.

[2227] *Idem*, p. 197.

[2228] Succession de strates qui conduit W. PATZELT à évoquer un *« two-tiered leadership system »*. W. PATZELT, *Party cohesion and party discipline in German parliaments*, *op. cit.*, p. 109.

[2229] Et parfois avant même la présentation du texte en conseil des ministres, voir *supra*.

[2230] Tous les mardis matin, les mardis après-midi étant réservés à la réunion plénière du groupe.

[2231] W. PATZELT, *Party cohesion and party discipline in German parliaments*, *op. cit.*, p. 106.

[2232] De manière indirecte dans les grands groupes parlementaires puisque les président des groupes de travail sont alors élus par l'ensemble des députés ; plus directement dans le cadre des groupes parlementaires plus restreints, dans lesquels le président est élu par le seul groupe de travail.

[2233] Si malgré ces consultations le groupe de travail n'est pas parvenu à établir une position consensuelle, il convient d'organiser une nouvelle réunion, en présence, cette fois, d'un membre du comité directeur du groupe, qui pourra trancher en faveur d'une des différentes consignes qui lui sont présentées Si cette nouvelle réunion ne permet pas d'aplanir les différends, il appartiendra à l'ensemble du groupe de choisir lui-même sa consigne. *« Policy experts in differents policy fields are meant to coordinate their views and projects across the policy fields on an expert level. They are expected to come up with fine-tuned policy suggestion in the plenary session*

l'absence d'enjeu politique conduisant les parlementaires à se ranger aisément à l'avis des experts, qu'ils le partagent ou non. Il est d'ailleurs possible d'estimer que, comme en France, les *Hinterbänckler* n'ont pas toujours les moyens d'intervenir dans le cours d'une discussion portant sur un sujet technique qu'ils ne maîtrisent pas. Intégrés, en principe selon leur désir, dans un ou deux groupes de travail, ils se détachent des autres sujets de la législation pour se concentrer sur celui qui est l'objet de leur travail hebdomadaire. Dès lors, les députés n'expriment le plus souvent, une opinion que sur les sujets qu'ils maîtrisent et participent, parce qu'ils sont progressivement devenus des experts, uniquement à l'élaboration des consignes correspondant à leur domaine de compétence. *« Face à l'importance en volume et en complexité du travail qu'ils doivent fournir, les députés tendent à se spécialiser sur certaines questions. Dès lors, (...) ils ne sauraient bien souvent comment voter sans les consignes des spécialistes compétents de leur groupe »*[2234].

Outre l'organisation horizontale, les groupes allemands ont, comme leurs homologues français et britanniques, opté pour une structuration verticale, la réunion plénière, qui demeure théoriquement le lieu de prise de décision ayant en pratique perdu ce rôle au profit d'instances de direction moins denses. Cette organisation hiérarchique vise à garantir le respect de la discipline de vote, chaque parlementaire étant placé sous l'autorité directe d'un membre de l'équipe dirigeante : le président du groupe de travail, l'un des *whips* du groupe parlementaire, le vice-président qui représente son courant politique ou le président du groupe, chacun étant à son niveau comptable du respect de la discipline de vote. L'un des devoirs des leaders est de prévenir les conflits et d'anticiper les conséquences politiques d'un vote ou d'une décision. Pour ce faire, ils doivent s'assurer que les différentes instances de négociation, propres à leurs groupes, mais également à l'ensemble de la majorité, communiquent correctement[2235]. Ils doivent également contrôler toutes les opérations de marchandage qui permettent à un député d'obtenir, en échange de sa discipline de vote, une intégration de ses attentes dans le projet de loi. Leur dernier devoir est de traiter l'ensemble des députés, quel que soit leur statut au sein du groupe, avec respect afin de ne pas les froisser et de les pousser à utiliser le droit que la

---

of the party group. If balancing divergent interests and compromising is not possible on their level, they are required to include members of the caucus executive committee in their deliberations and negotiations ». W. PATZELT, *Party cohesion and party discipline in German parliaments, op. cit.,* p. 107.

[2234] A. LE DIVELLEC, *Le Gouvernement parlementaire en Allemagne, contribution à une théorie générale, op. cit.,* p. 204.

[2235] *« Parliamentary leaders must organize and repeatedly reorganize never-ending communication process across the different bodies of their party group, such that nobody never feel omitted ».* W. PATZELT, *Party cohesion and party discipline in German parliaments, op. cit.,* p. 110.

Constitution leur garantit de voter conformément à leur conscience[2236], et de les satisfaire en organisant leur travail de manière efficace. Le leader qui remplit correctement ces missions peut être qualifié de bon leader, statut qui lui garantit qu'une large partie du groupe suivra ses arbitrages : *« nothing will better preserve party discipline than the impression of having good leaders »*[2237].

Le président, placé à la tête du groupe parlementaire, est un personnage politique de premier plan qui, s'il préside le principal groupe de la majorité, a une autorité supérieure à celle d'un ministre, puisqu'il est le garant de la cohésion du groupe majoritaire et de l'ensemble de la coalition[2238]. Il est l'interlocuteur privilégié du Chancelier, joue le rôle d'intermédiaire entre le Gouvernement et le groupe, et, en qualité de coordinateur de la majorité, entre son groupe et ceux de la coalition : *« il lui incombe de diriger, d'animer et de représenter le groupe (...). Dans la majorité, son rôle d'intermédiaire privilégié entre la base et le Gouvernement le place au centre du processus décisionnel. Le fait que le Gouvernement soit formé par une coalition accroît également son rôle de coordinateur et donc de décision »*[2239].

Les règlements internes des groupes prévoient que le président est élu à bulletin secret par l'ensemble du groupe. Il est toutefois habituel que le président du groupe majoritaire ne soit pas élu, mais soit une personne consensuelle disposant de la confiance du groupe, du parti, du Gouvernement et des députés. Qu'il soit ou non élu, le dispositif de désignation lui offre la légitimité nécessaire à trancher les indécisions du groupe[2240].

Le président du groupe, premier garant de la discipline de vote est assisté par un comité directeur, équivalent du bureau des groupes parlementaires français, chargé de préparer l'ordre du jour de la réunion plénière et les décisions qui y seront validées, puis de leur exécution. Par sa composition et son rôle, le comité directeur apparaît comme un organe *« décisif dans la mesure où il se situe à l'intersection de l'organisation verticale et horizontale [des groupes du Bundestag]. Il prépare les réunions plénières, assure la direction*

[2236] *« Leaders (...) must treat their fellow members respectfully and as equals. Each of these has the full and constitutionally protected right to any form and degree of dissent »*. *Idem*, p. 109.

[2237] *Idem*, p. 110.

[2238] S'il préside le premier groupe de l'opposition, il est qualifié de *contre-Chancelier*, même si le leader de l'opposition n'est pas député.

[2239] A. LE DIVELLEC, *Le Gouvernement parlementaire en Allemagne, contribution à une théorie générale*, *op. cit.*, p. 189.

[2240] En revanche, le règlement intérieur du Bundestag ne leur reconnaît pas les droits procéduraux qui permettent aux présidents de groupes français de demander un scrutin public afin de faciliter la discipline de vote des députés, ni de siéger *ès qualité* au Conseil des Anciens, mais seulement la capacité de voter, dans toutes les commissions, législatives ou non ; prérogative qui n'est pas utilisée.

de la ligne politique du groupe »[2241]. Y siègent, outre le président, tous les vice-présidents, qui représentent les différents courants qui animent le parti et le groupe, les secrétaires parlementaires, équivalents des *whips*, qui assurent la communication entre les députés de base et l'équipe dirigeante et garantissent le respect des consignes de vote. *« Ils correspondent assez exactement aux whips des assemblées parlementaires de type britannique, remplissant la fonction de surveillance de la discipline de vote et des initiatives individuelles des députés »*[2242]. Les députés sont chargés d'informer en priorité le président ou le secrétaire parlementaire de toute volonté de s'éloigner de la consigne de vote : *« If he or she intends to [dissent], he or she is expected to talk with responsible members of the caucus executive committee, usually with the chair person or with the Chief whip before taking any action »*[2243]. Siègent également de manière habituelle, au sein du comité directeur, les présidents des groupes de travail et les porte-parole des instances informelles de négociations. Il s'agit des membres de droit, auxquels il faut ajouter, en proportion variable selon les groupes et les époques, des membres élus qui assurent la représentation des *backbenchers*.

Cette instance a pu sembler trop lourde à la prise effective de décision, aussi les groupes ont-ils décidé de convier les autorités dirigeantes à un comité restreint qui prépare l'ordre du jour du comité directeur et valide les décisions qui y seront examinées avant d'être envoyées en réunion plénière, notamment les consignes de vote. Ce comité restreint est composé du président, des vice-présidents, qui assurent la direction politique du groupe et des secrétaires parlementaires, capables d'informer les dirigeants des hésitations parlementaires et des éventuelles difficultés qu'une consigne pourrait y rencontrer. Le comité restreint[2244] est devenu le lieu de *« direction effective des grands groupes, l'endroit stratégique où sont prises la plupart des décisions politiques majeures »*[2245], la séance plénière étant organisée de manière à conforter l'autorité des leaders et les décisions adoptées dans les instances préalables.

[2241] A. LE DIVELLEC, *Le Gouvernement parlementaire en Allemagne, contribution à une théorie générale*, *op. cit.*, p. 191.

[2242] *Idem*, p. 190.

[2243] W. PATZELT, *Party cohesion and party discipline in German parliaments*, *op. cit.*, p. 107.

[2244] L'absence des membres élus confirme que les parlementaires ne participent que de manière médiane à l'adoption des décisions.

[2245] A. LE DIVELLEC, *Le Gouvernement parlementaire en Allemagne, contribution à une théorie générale*, *op. cit.*, p. 191.

- *L'unification politique, objectif de la réunion plénière*

Chaque réunion plénière du groupe dure entre trois et quatre heures, durée qui laisse supposer l'existence d'un débat entre les différents protagonistes ; il semble toutefois que, bien que le débat soit possible et souvent animé, cette durée soit la conséquence du nombre important des intervenants. Quel que soit le groupe, la séance s'ouvre habituellement sur le *« rappel politique »* du président, suivi, si le groupe appartient à la majorité, qu'il soit le groupe principal ou le partenaire de coalition, de l'intervention du Chancelier ou d'un membre du Gouvernement. Le leader du parti peut également intervenir pour compléter cette esquisse de la situation politique, interventions qui peuvent donner lieu à débat, permettant aux députés de s'enquérir de l'action des leaders et de la prise en compte de leurs désirs[2246].

Est ensuite examiné le programme de la semaine à venir, si le *weekly whip*, document hebdomadaire insistant sur l'importance de la présence et du vote des députés en séance n'existe pas au Bundestag, il est en revanche habituel que les secrétaires parlementaires informent les députés des scrutins importants qui vont se dérouler, et réclament leur présence et leur soumission au principe d'unité de vote. Le groupe informe ensuite les députés du choix des orateurs, habituellement désignés lors des réunions du comité directeur ou du groupe de travail, rarement suite à un vote de l'ensemble du groupe. C'est à ce stade que les porte-parole des groupes de travail exposent les conclusions auxquelles les experts sont arrivés et la consigne de vote qu'ils préconisent. C'est uniquement si le groupe d'experts, assisté d'un membre du comité restreint n'est pas parvenu à établir consensuellement la consigne de vote que la fixation de celle-ci échoit au groupe en réunion plénière : *« common positions are formally fixed, usually as they have been prepared in informal talks between working groups, informal bodies, and the (enlarged) excutive committee ; and whenever such preceding settlement was not possible, a final decision is made after more or less heated discussions »*[2247].

La réunion plénière du groupe adopte donc rarement la décision, certes il peut y avoir débats quant à la direction proposée par le groupe de travail, mais la plupart du temps, *« devant la masse de décisions à ratifier et les contraintes de majorité, ce sont les spécialistes et la direction qui conservent la maîtrise du déroulement des séances plénières. Les votes*

[2246] *« A l'époque de la grande coalition (1966-1969), le groupe SPD avait instauré un système original de questions, les députés de base pouvaient ''interpeller'' les ministres et dirigeants ». Idem*, p. 188.
[2247] W. PATZELT, *Party cohesion and party discipline in German parliaments, op. cit.*, p. 109.

''ouverts'' sont très rares et ne surviennent jamais de manière impromptue »[2248]. Il est donc *« très rare »* que, malgré leurs éventuelles divergences, les députés de base obtiennent la modification de la position arrêtée par les experts du groupe de travail ; il semble d'ailleurs qu'ils ne le souhaitent pas puisqu'il appartient au leader d'épargner au groupe un tel dérangement : *« of course, the executive committee is expected to spare the party group such time-consuming trouble as often as possible »*[2249]. Le dernier tiers de la réunion de groupe est consacré à l'examen des initiatives parlementaires : propositions de loi, de résolution ou de questions ; mais là encore, les députés ont déjà discuté de leurs initiatives avec les membres de l'équipe dirigeante, notamment avec le président de leur groupe de travail, qu'ils doivent informer de toute initiative.

Cette attitude coopérative est évidemment également attendue, de la part des parlementaires qui pensent ne pas pouvoir suivre la consigne de vote élaborée par le groupe de travail et validée par le groupe dans son ensemble : *« it is expressly expected that all policy views and especially all dissenting ones (...) are first discussed in the respective working groups before the executive committee or the party group plenary »*[2250]. L'encadrement des députés vise également à éviter de telles manifestations de dissidence, soit grâce à la conviction, soit en ayant recours aux rétributions, voire aux sanctions.

b) Les pressions psychologiques et matérielles, incitation à la discipline de vote

Les concertations et validations conduisent progressivement le parlementaire vers l'unité, celle-ci est également assurée par des mécanismes d'incitation qui, comme en France, prennent la forme de pression et contraignent les députés à respecter une consigne à laquelle ils n'adhèrent pas. Les arguments mis en œuvre par les différents responsables du groupe sont, le plus souvent, d'ordre politique, c'est uniquement si l'appel à la responsabilité échoue que le groupe aura recours aux marchandages ou aux menaces.

[2248] A. LE DIVELLEC, *Le Gouvernement parlementaire en Allemagne, contribution à une théorie générale*, *op. cit.*, p. 188.
[2249] W. PATZELT, *Party cohesion and party discipline in German parliaments*, *op. cit.*, p. 109.
[2250] *Idem*, p. 108.

- *La discipline de vote, comportement politiquement responsable*

Le premier moyen par lequel les équipes dirigeantes parviennent à obtenir le respect de la discipline de vote consiste à rappeler que la discipline de vote est un échange de bons procédés : *« in their own field of specialisation, members are expected to work on the party group's policy positions and to give advice on how the party should vote. On all other policy fields, they are expected to accept, or at least seriously to consider the advice given by those colleagues who have assumed responsibility as caucus experts in their respective policy field (...). Deputies are expected to offer and accept package deals across different policy areas and over time: those who gave yesterday should get compensation today – reliably - tomorrow »*[2251]. Ce faisant, les leaders déplacent l'enjeu du vote, il ne s'agit plus de soutenir ou non le texte du Gouvernement, mais de garantir la cohésion du groupe, de montrer la permanence du soutien de la majorité au Gouvernement, ou, s'agissant de l'opposition, de manifester l'union du groupe et l'adhésion de ses membres à l'alternative qu'il représente : *« members of oppositional party groups are expected not to weaker the credibility of their party's alternative position by voting with the Government camp »*[2252].

Si le député appartient à la majorité, les leaders peuvent lui rappeler les engagements adoptés par le groupe dans le cadre de la coalition et l'impossibilité pour le groupe, comme pour le Gouvernement, d'accepter des prétentions qui pourraient faire éclater la majorité : *« la direction du groupe (ou le Gouvernement) invoque très souvent l'argument de la position du parlementaire de coalition pour faire renoncer d'éventuel[le]s dissidences. La structure de coalition peut ainsi être un facteur de cohésion, et ce d'autant plus que l'équilibre numérique du Bundestag est souvent étroit (représentation proportionnelle oblige) »*[2253]. La nature composite de la majorité interdit au Gouvernement de remettre en cause le compromis pour permettre à un seul député de voter le texte, les inconvénients d'un tel retournement de situation dépassant l'avantage escompté : *« l'influence des backbenchers allemands sur le vote se trouve dès lors réduite puisque la menace de dissidence est largement paralysée par le processus de négociations préalables »*[2254]. La possibilité pour le député d'échanger son respect de la consigne contre une modification du texte est donc assez faible, la logique de

[2251] W. PATZELT, *Party cohesion and party discipline in German parliaments*, *op. cit.*, p. 106-107.
[2252] *Idem*, p. 106.
[2253] A. LE DIVELLEC, *Le Gouvernement parlementaire en Allemagne, contribution à une théorie générale*, *op. cit.*, p. 202.
[2254] M. MAUGUIN-HELGESON, *L'élaboration parlementaire de la loi, étude comparative (Allemagne, France, Royaume-Uni)*, *op. cit.*, p. 462.

coalition empêchant le Gouvernement de satisfaire les demandes individuelles. A moins que ces marchandages aient été menés suffisamment tôt, pour permettre l'intégration des attentes du député au compromis. Il semble toutefois que cette possibilité demeure limitée puisqu'un député isolé ne peut pas obtenir une telle modification, il faut qu'un groupe de députés, capable de faire échouer le Gouvernement, fasse pression sur la majorité et obtienne de participer aux négociations préalables. Dans ce cas, les députés disposent d'un *« pouvoir considérable de marchandage »*[2255], qui semble davantage privilégier les groupes charnières de la coalition, qui peuvent imposer leurs compromis au Gouvernement qui a besoin des voix de ce partenaire pour faire adopter ses textes[2256]. Sauf si le Gouvernement tente de convaincre un parti d'opposition de voter le texte, ce qui se révèle possible parce que les textes sont dits techniques, présentant une faible charge politique, que les différences idéologiques entre les groupes demeurent faibles et que le Gouvernement est, par nature et par nécessité, ouvert au compromis. Il peut donc accepter les conditions d'un parti d'opposition si elles modifient moins que celles d'un parti partenaire, l'économie du projet de loi. Cette possibilité pour le Gouvernement de s'appuyer sur des *« majorités changeantes »*[2257], limite le pouvoir des groupes minoritaires de la coalition : *« the then indispensable negotiations with opposite parties will obviously reduce the bargaining power of policy minorities in the Government camp in a dramatic way. In case of crossing voting their vote may simply be substituted by votes from the opposition parties »*[2258]. Le Gouvernement s'appuie toujours sur la discipline de vote d'un groupe, cette fois non sur celle d'un partenaire de la coalition, mais sur celle d'un groupe d'opposition. Les négociations ne sont pas menées directement avec les parlementaires isolés de manière à obtenir les voix nécessaires, mais avec les équipes dirigeantes du groupe[2259]. Afin d'éviter que le Gouvernement ne s'appuie sur d'autres partis et les prive de leur influence, les partenaires minoritaires exigent que le pacte de coalition signé en début de législature comporte l'interdiction des majorités d'idées : *« les accords de*

[2255] *« Considerable bargaining power »*, W. PATZELT, *Party cohesion and party discipline in German parliaments, op. cit.*, p. 105.

[2256] Les libéraux ont longtemps occupé cette place de parti charnière, bénéficiant d'une influence politique supérieure au nombre de députés élus sous la bannière du FDP.

[2257] *« Wechselnde Mehrheiter »*, A. LE DIVELLEC, *Le Gouvernement parlementaire en Allemagne, contribution à une théorie générale, op. cit.*, p. 202.

[2258] W. PATZELT, *Party cohesion and party discipline in German parliaments, op. cit.*, p. 106.

[2259] Il est d'ailleurs rare qu'un seul député d'opposition contrevienne à la discipline de vote de son groupe pour soutenir le texte du Gouvernement : *« voting across the borderline between the Government camp and the parliamentary opposition is acceptable only if the leaders and executive committee of the major parliamentary parties have expressly agreed to ignore this borderline for a specific bill or motion »* W. PATZELT, *Party cohesion and party discipline in German parliaments*, in R. Y. HAZAN, *Cohesion and discipline in legislatures, political party, party leadership, and parliamentary Committee and governance*, 2006, Londres, routledge, p. 106.

coalition prévoient d'ailleurs presque toujours explicitement l'interdiction de voter avec des majorités changeantes (...). Cette règle politique n'est jamais enfreinte »[2260]. Toutefois, par cette limitation de la liberté du Gouvernement, les députés membres des groupes minoritaires de la majorité s'imposent une discipline de vote plus stricte, elle seule les préservant des majorités d'idées : *« minor coalition partners especially, do not want to lose their bargaining power in this way. Therefore they increasingly insist on having clauses in the coalition contract that expressly exclude the possibility of cross voting. As a result, pressure towards party discipline is created by the deputies themselves »*[2261].

La première des pressions psychologiques, la seule même qui parvienne à contraindre les députés à respecter la discipline de vote, a donc pour origine le parlementaire lui-même : *« the rank and file members practising discipline because they really want to behave as a disciplined, well-led team »*[2262]. Plus qu'un conditionnement, on assiste à un attachement des députés à la discipline perçue comme une valeur politique fondamentale du régime allemand, puisqu'elle seule garantit que les négociations menées en amont par le Gouvernement permettront le vote de son projet de loi. Reste que cette seule responsabilisation, si elle suffit à emporter la discipline de vote de la grande majorité des parlementaires allemands, peut parfois s'avérer insuffisante. Le groupe mettra alors sur pied, comme en France et en Grande-Bretagne, une entreprise de persuasion fondée sur le diptyque rétributions/sanctions.

- *Le rôle marginal des menaces et rétributions*

Les parlementaires respectent la discipline de vote parce que ce comportement est valorisant, voire matériellement profitable, groupes et partis récompensant les parlementaires disciplinés et se montrant plus réticents à favoriser l'ascension politique d'élus qui ne respecteraient pas habituellement la discipline de vote. Ainsi, W. PATZELT, établissant la liste des règles que les députés de base doivent respecter estime que : *« every deputy has ample opportunity to learn what is a central rule of parliamentary life : if you want to have influence, you'd better cooperate ! »*[2263]. C'est particulièrement vrai au sein des groupes du Bundestag, l'ensemble des postes étant attribué, souvent de manière annuelle, par vote à

[2260] A. LE DIVELLEC, *Le Gouvernement parlementaire en Allemagne, contribution à une théorie générale*, *op. cit.*, p. 202.
[2261] W. PATZELT, *Party cohesion and party discipline in German parliaments*, *op. cit.*, p. 106.
[2262] *Idem*, p. 110.
[2263] *Idem*, p. 105.

bulletins secrets. Le fait d'apparaître comme un *franc-tireur* ne suscite pas la confiance des députés, peu enclins à être dirigés par un parlementaire qui ne parvient pas à privilégier l'intérêt collectif : *« those who have not contributed to party cohesion while in office will usually have problems relying on voting discipline when their own interest in reelection is concerned. The same is true for members of the party group's executive committee : their reelection is put at risk either if they fail to cultivate caucus cohesion or if their ways and means to do so are felt to be offensive »*[2264]. W. PATZELT, décrivant les sanctions qui peuvent réprimer la dissidence décrit, *a contrario*, les autres incitations quotidiennes à la discipline de vote. Celles-ci ne rétribuent pas un vote en particulier, mais la soumission habituelle à l'impératif de cohésion. De manière générale, ces rétributions facilitent l'exercice du mandat du parlementaire discipliné, notamment grâce à l'attribution d'un bureau, à l'allocation d'une indemnité de la part du parti ; de même, le fait que les parlementaires disciplinés se voient proposer des voyages de travail peut inciter les autres élus à adopter un comportement similaire et à taire leurs réticences.

A l'inverse, les députés indisciplinés ne doivent pas attendre de tels avantages, ils sont les destinataires de mesure de rétorsion ou du moins, d'une certaine morgue de la part du groupe, peu soucieux d'accéder aux demandes de parlementaires qui apparaissent comme des *francs-tireurs* : *« ''softer'' means (...) include giving or withholding support on policy career issues and - to a much lesser degree - considering or disregarding individual deputies' personal desires when it comes to the distribution of resources, or attractive business trip on account of the party group »*[2265]. Si ces moyens ne suffisent pas à convaincre le député de suivre la consigne de vote, les leaders peuvent se montrer plus persuasifs en menaçant l'indiscipliné d'empêcher son investiture et donc sa réélection, menace qui pourrait être particulièrement efficace dans le cadre d'une assemblée majoritairement composée de parlementaires élus à la représentation proportionnelle. Toutefois, la loi électorale ne permet pas au parti de brandir de telles menaces puisque les listes électorales sont établies par les militants[2266]. De même, la

[2264] *Ibid*.

[2265] *Idem*, p. 108.

[2266] *« La menace de retirer l'investiture du parti aux prochaines élections est, en revanche, plutôt relative, puisque ce droit n'appartient pas la direction mais, en vertu de la loi électorale elle-même, à la base militante »*. A. LE DIVELLEC, *Le Gouvernement parlementaire en Allemagne, contribution à une théorie générale*, *op. cit.*, p. 203. Il est, toutefois, loisible d'estimer que les militants valideront le choix présentés par les leaders, au niveau local ou national.

menace d'exclure le parlementaire, qui semble être la mesure ultime[2267], demeure relative puisque la voix du député serait alors définitivement perdue[2268].

La seule menace qui pourrait efficacement contraindre le parlementaire à respecter la discipline de vote, contre son gré, est celle de lui retirer sa place en commission. Le Bundestag, parlement des groupes, reconnaît à ces derniers la libre disposition des sièges de commission, qu'ils peuvent attribuer ou retirer à leurs membres. Le groupe peut également priver le député des moyens mis à sa disposition afin de valoriser son mandat, en ne lui attribuant aucun rapport ou aucune mission : *« outre la pression psychologique, les ''rebelles'' peuvent-être marginalisés au sein du groupe (notamment par le refus de leur attribuer des fonctions ou des missions - par exemple un rapport en commission). Ces aspects ne doivent pas être négligés car ils jouent un grand rôle en pratique et ce d'autant plus au Bundestag que le travail y est assez collectif »*[2269].

La discipline de vote est donc, dans le régime parlementaire consensuel, le résultat de facteurs multiples, elle est indéniablement la conséquence de l'intense concertation à laquelle sont associés, même indirectement, les députés. Ceux-ci participent activement, dans le cadre du parti, du groupe, ou de la coalition, à la formulation des textes qui leur seront soumis et à l'établissement de la consigne de vote, qu'ils suivront d'autant plus facilement. La discipline de vote est obtenue plus marginalement par des pressions semblables à celles constatées en France et en Grande-Bretagne.

La discipline de vote participe donc aux relations habituelles entre le Gouvernement et la majorité dans le cadre des régimes étudiés, Grande-Bretagne, France, Allemagne, quel que soit le régime parlementaire qui s'y rencontre, majoritaire, consensuel, ou à tendance présidentialiste. Aussi convient-il de s'interroger sur les préjugés propres à la tradition française qui assimile la discipline de vote à un pervertissement du mandat parlementaire.

[2267] *« The ultimate means of maintaining discipline is to exclude trouble makers or to make them leave the party group on their own initiative »*. W. PATZELT, *Party cohesion and party discipline in German parliaments*, *op. cit.*, p. 108.

[2268] En 2006, W. PATZELT ne parvient à citer qu'un seul exemple d'exclusion qui, au demeurant, n'a pas été causé par un manquement à la discipline, mais par un incident propre au parti.

[2269] A. LE DIVELLEC, *Le Gouvernement parlementaire en Allemagne, contribution à une théorie générale*, *op. cit.*, p. 203.

§2 : La fusion, caractéristique du régime parlementaire

Il est aujourd'hui admis que le régime parlementaire est un régime de majorité, la majorité parlementaire désignant un comité en son sein afin qu'il la guide dans son œuvre législative. Le statut du Gouvernement, à la fois serviteur et maître de la majorité, atteste la fusion des pouvoirs (B) dont la discipline de vote est l'une des manifestations les plus visibles, puisqu'elle garantit au Gouvernement le soutien stable de la majorité et permet à l'assemblée de remplir, durant la législature, sa fonction élective énoncée, par W. BAGEHOT[2270]. L'existence de la discipline de vote, le fait qu'elle apparaisse aux yeux de tous, observateurs, parlementaires, ministres et collaborateurs, comme un phénomène naturel, répond à la philosophie du régime et finit de démontrer l'incongruité de la théorie de la séparation des pouvoirs (A).

A) Séparation des pouvoirs, une théorie inappropriée

Assise sur un constat simple : éviter que le pouvoir ne devienne despotique du fait de sa concentration aux mains d'un seul homme ou d'une seule institution, la théorie des Lumières, inspirée de l'étude du régime britannique, ne correspond à aucune réalité contemporaine, la plupart des régimes reposant sur une collaboration, plus ou moins institutionnalisée, des pouvoirs exécutif et législatif. La doctrine admet d'ailleurs qu'elle n'a jamais correspondu à la réalité du régime parlementaire, mais provient de l'interprétation que la bourgeoisie a entendu donner à une théorie constitutionnelle susceptible de servir ses intérêts (1).

Les conséquences de cette lecture déformée furent diverses, notamment la formation automatique du régime d'assemblée, rétablissant la confusion des pouvoirs au profit du législatif, ou la condamnation de la discipline de vote, contraire aux dogmes de la séparation organiciste des pouvoirs (2).

[2270] W. BAGEHOT estime, en effet, que la première fonction du Parlement est de dégager une majorité afin que puissent être traduites en actes les attentes de la population. Selon lui, le Parlement n'est qu'un intermédiaire, *« un collège électoral »*, qui permet au peuple de choisir le titulaire du pouvoir exécutif. La fonction législative, perçue en France comme fondamentale, est, au sein de l'échelle établie par W. BAGEHOT, la dernière mission du Parlement. W. BAGEHOT, *La Constitution anglaise*, *op. cit.*, p. 195 et svtes.

1) L'incompréhension originelle

Lorsqu'il décrit le régime britannique, MONTESQUIEU théorise une séparation des pouvoirs dont les britanniques n'ont pas conscience, et qui n'est que partiellement conforme à la réalité vécue Outre-manche. En conséquence, il peut être, *a* minima, tenu responsable de la réception d'un principe inexact par la doctrine française (a). En revanche, celle-ci est totalement comptable de son dévoiement puisqu'elle a interprété *L'esprit des lois* dans un sens peu respectueux de la parole de l'auteur, qu'elle a pourtant érigé en dogme républicain (b).

a) La séparation des pouvoirs en Grande-Bretagne

Lorsque MONTESQUIEU étudie le régime anglais, celui-ci est dans une phase transitoire[2271] et s'il y a bien séparation des pouvoirs exécutif et législatif, ces termes n'ont pas le même sens que celui que MONTESQUIEU leur attribue dans *L'esprit des lois*.

Selon C. M. PIMENTEL, les Anglais forgent pour la première fois l'expression *séparation des pouvoirs* au XVIIe siècle afin de se protéger du *Long Parliament* (1640-1653). Toutefois, s'il s'agit de séparer les fonctions législative et exécutive, l'objectif n'est pas d'interdire au Parlement de s'immiscer dans la fonction du Gouvernement[2272], mais de distinguer au sein de la fonction de Justice, la charge de créer le droit et celle de l'appliquer. Au XVIIe siècle, la doctrine, héritée du Moyen Age, fonde le pouvoir de l'Etat sur la faculté de rendre la justice : *« jusqu'aux guerres de religion (...), tout pouvoir politique est défini comme l'exercice d'une fonction de justice »*[2273]. Celle-ci est exercée par des organes qui relèvent de deux ordres : *« les tribunaux ordinaires, couramment qualifiés d'''exécutif''»*[2274] parce qu'ils sont chargés d'exécuter, c'est-à-dire d'appliquer, la loi établie par le Parlement, cour supérieure de justice. Le Parlement est compétent pour créer la loi, celle-ci n'est, toutefois, perçue que comme la « *solution jurisprudentielle, qui permet de pallier les insuffisances du droit existant (...). C'est parce qu'il est juge suprême que le Parlement possède le pouvoir de faire les lois, qui ne sont*

[2271] La responsabilité gouvernementale telle qu'on la conçoit n'existe pas encore, pas plus que la dissolution parlementaire. Ces mécanismes qui servent, aujourd'hui, a décrire le régime parlementaire n'apparaîtront qu'à la fin du XVIIIe siècle.
[2272] Ou inversement.
[2273] C. M. PIMENTEL, Le sanctuaire vide : la séparation des pouvoirs comme superstition juridique ?, *Pouvoirs*, 2002, n° 102, p. 123.
[2274] *Idem*, p. 124.

qu'une catégorie particulière de jugement en dernier ressort »[2275]. Au XVIIe siècle, il devient cependant évident qu'un même organe ne peut être juge et créer le droit applicable au procès en cours, il convient de limiter le pouvoir du Parlement en le répartissant dans le temps : s'il peut toujours appliquer le droit, il ne peut modifier les règles applicables aux litiges dont il a connaissance, mais seulement dégager les règles valables pour les procès à venir.

Le pouvoir de l'Etat, celui de rendre la Justice, se scinde donc en deux fonctions distinctes : celle d'adopter des décisions qui seront applicables à tous, mais valables uniquement pour l'avenir et celle d'appliquer le droit ancien et l'œuvre législative du Parlement.

Est ainsi instituée la séparation des fonctions législative et exécutive, qui permettra aux collaborateurs de CROMWELL, d'émanciper le chef de l'Etat de l'emprise du Parlement. Afin d'obtenir cette indépendance, les légistes rappellent que la justice ordinaire est rendue au nom du chef de l'Etat, Protecteur ou Monarque, qui apparaît, dès lors, comme le garant des droits des sujets britanniques contre les emportements du Parlement. Les britanniques n'ont pas créé de nouvelle fonction, le pouvoir justicier de l'Etat est toujours réparti entre deux autorités, l'une, le chef de l'Etat, chargée d'appliquer le droit élaboré par l'autre, le Parlement. Pourtant, la fonction exécutive ainsi attribuée au chef d'Etat est indissociablement liée à *« la fonction gouvernante »*[2276], ce qui permet à MONTESQUIEU d'identifier les trois pouvoirs de l'Etat : celui de faire la loi, celui de l'appliquer et celui d'assurer son exécution[2277]. Ce faisant, il érige un système théorique qui n'est pas celui qui est pratiqué en Grande-Bretagne, où la séparation n'est conçue que comme un moyen de garantir l'indépendance des juges.

Les lecteurs continentaux, admirant l'équilibre des pouvoirs au sein de l'Etat britannique, l'ont attribué à la séparation telle que MONTESQUIEU l'avait décrite. Elle ne correspondait en rien à l'expérience qu'ils observaient, cependant, leur volonté de mettre en œuvre une théorie qui servait leur intérêt a biaisé leur jugement et les a conduit à mettre sur pied une séparation organiciste[2278] des pouvoirs.

[2275] *Idem*, p. 123.

[2276] *« Dans la notion d'exécutif, ce que nous appellerions aujourd'hui la fonction gouvernante est absolument indissociable de la fonction de justice ». Idem*, p. 126.

[2277] *« Il y a dans chaque Etat, trois sortes de pouvoirs ; la puissance législative, la puissance exécutrice des choses qui dépendent du droit des gens et la puissance exécutrice de celles qui dépendent du droit civil.*

Par la première, le prince ou le magistrat fait des lois pour un temps ou pour toujours et corrige ou abroge celles qui sont faites. Par la seconde, il fait la paix ou la guerre, envoie ou reçoit des ambassadeurs, établit la sûreté, prévient les invasions. Par la troisième, il punit les crimes ou juge les différends des particuliers. On appellera cette dernière la puissance de juger ; et l'autre, simplement la puissance exécutrice de l'Etat ». MONTESQUIEU, *De l'esprit des lois*, 1748, livre XI, chapitre VI : De la Constitution d'Angleterre.

[2278] Le terme est préféré à celui d'organique puisque, comme le rappelle A. LE DIVELLEC : *« c'est le filtre dualiste d'interprétation organiciste (qui posait en postulat la nécessité de plusieurs organes rigoureusement distincts dans l'Etat) et - partiellement - fonctionnaliste (fonction législative et fonction exécutive devant être exercées par des autorités différentes) de l'idée originale de mitigation des pouvoirs reconvertie en*

b) L'interprétation française de la séparation des pouvoirs

Dans *L'esprit des lois*, MONTESQUIEU démontre la nécessité d'attribuer les trois pouvoirs qu'il a identifiés à des organes différents afin que *« par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir »*[2279] : *« lorsque, dans la même personne ou dans le même corps de magistrature, la puissance législative est réunie à la puissance exécutrice, il n'y a point de liberté ; parce qu'on peut craindre que le même monarque ou le même sénat ne fasse des lois tyranniques, pour les exécuter tyranniquement.*

Il n'y a point encore de liberté, si la puissance de juger n'est pas séparée de la puissance législative et de l'exécution. Si elle était jointe à la puissance législative, le pouvoir sur la vie et sur la liberté des citoyens serait arbitraire ; car le juge serait législateur. Si elle était jointe à la puissance exécutrice, le juge pourrait avoir la force d'un oppresseur.

Tout serait perdu si le même homme, ou le même corps des principaux, ou des nobles, ou du peuple, exerçaient ces trois pouvoirs »[2280].

Si les lecteurs de *L'esprit des lois* avaient voulu préserver le sens du texte, ils auraient reconnu avec C. M. PIMENTEL que MONTESQUIEU fondait l'équilibre de l'Etat sur l'indépendance de la justice : *« l'indépendance du pouvoir judiciaire, dans L'esprit des lois, est le seul moyen de garantir la permanence de la Constitution monarchique »*[2281]. Cependant, ils ont instrumentalisé la théorie nouvelle afin de limiter les pouvoirs du monarque et n'ont retenu que la nécessité de séparer les pouvoirs exécutif et législatif, puisqu'ayant conclu avec MONTESQUIEU, que la fonction judiciaire est *« indivisible et comme nulle »*, ils se sont attachés à attribuer ces fonctions à des organes distincts.

L'interprétation, au XVIIIe siècle, de *L'esprit des lois*, est volontairement déformée, la bourgeoisie souhaitant s'émanciper d'un pouvoir royal qui la contraint sans plus lui offrir les avantages escomptés[2282] : *« qui va lire MONTESQUIEU ? Principalement la bourgeoisie : lorsqu'à la fin du XVIIIe siècle, l'absolutisme devient pesant, qu'il faut conforter un pouvoir économique devenu bien réel trouver une assise politique, et faire apparaître une nouvelle légitimité, celle du peuple, certes défini de façon censitaire, quoi de plus évident que de*

''séparation'' qui a complètement faussé la perspective de l'expérience anglaise ». A. LE DIVELLEC, *Le Gouvernement parlementaire en Allemagne, contribution à une théorie générale*, *op. cit.*, p. 248.

[2279] *Idem.*

[2280] *Idem.*

[2281] C. M. PIMENTEL, Le sanctuaire vide : la séparation des pouvoirs comme superstition juridique ?, *op. cit.*, p. 127.

[2282] Notamment la possibilité de progresser dans la hiérarchie sociale, jusqu'alors assurée par les offices de judicature qui permettaient l'accès à la noblesse, ordre privilégié ne payant pas l'impôt.

marier pour ainsi dire ROUSSEAU et MONTESQUIEU en empruntant à l'un la représentation, à l'autre la séparation qui va permettre de contester le pouvoir royal. Mais il n'en faut retenir que ce que ce qui va contre l'absolutisme »[2283].

Dès lors, les révolutionnaires érigent la séparation des pouvoirs en absolu, ainsi, l'article 16 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen postule que : *« toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution »* et font de cette organisation particulière des pouvoirs une condition de la démocratie.

Si l'article 16 pose le principe fondateur, il n'éclaire pas sur les modalités d'application, pire, en le définissant comme un absolu, les rédacteurs, autant que les conditions houleuses de la rédaction, conduisent les constituants à adopter une conception rigide de la séparation des pouvoirs et à chercher à garantir l'équilibre en mettant sur pied une séparation organiciste : les fonctions législative, exécutive et judiciaire sont confiées à des *« organes rigoureusement distincts »*[2284] fonctionnant de manière indépendante. La conception française de la séparation des pouvoirs met en avant l'opposition entre les pouvoirs exécutif et législatif et non leur complémentarité, ce qui les différencie et non la parenté qui les unit. Ainsi, J. Cl. COLLIARD constate que les Constitutions française et américaine sont construites autour du véto du chef de l'Etat, ce qui traduit une vision négative du principe de collaboration, consistant à opposer les pouvoirs grâce à leur faculté mutuelle d'empêcher et non à les faire travailler de concert : *« l'une et l'autre, il faut le souligner, font du veto l'instrument de l'équilibre, de la modération »*[2285]. Ce *« dogmatisme continental »*[2286] empêche les régimes français d'adopter le fonctionnement consensuel propre au régime parlementaire.

2) Les conséquences du tropisme français

Les auteurs français ont porté leur attention sur la nécessité de séparer les pouvoirs plus que sur celle d'assurer des rapports harmonieux, seule garantie de l'équilibre de la construction constitutionnelle. Ils ont ainsi créé un régime d'assemblée et rétabli la confusion

[2283] J. Cl. COLLIARD, *La séparation des pouvoirs*, in O. DUHAMEL et Y. MENY (Dir.), *Dictionnaire constitutionnel*, PUF, 1992, p. 974.
[2284] A. LE DIVELLEC, *Le Gouvernement parlementaire en Allemagne, contribution à une théorie générale*, *op. cit.*, p. 248.
[2285] J. Cl. COLLIARD, *La séparation des pouvoirs*, *op. cit.*, p. 974.
[2286] A. LE DIVELLEC, *Le Gouvernement parlementaire en Allemagne, contribution à une théorie générale*, *op. cit.*, p. 248.

des pouvoirs (a). Ils ont également, en prônant la séparation rigide des organes, empêché les assemblées de se structurer, et perpétué une image tronquée du Parlement, au sein duquel la décision est le résultat de la délibération, non de la négociation, synonyme de corruption de la volonté générale et d'atteinte au dogme de la séparation des pouvoirs (b).

a) Le régime d'assemblée, conséquence obligatoire de la *séparation des pouvoirs à la française*

La rigidité de la théorie française de la séparation des pouvoirs, parce qu'elle met l'accent sur des mécanismes devant être respectés et non sur le nécessaire consensus qui doit exister en régime parlementaire, et qui ne peut se développer qu'en marge des textes constitutionnels, conduit les pouvoirs à se jauger et à demeurer distincts afin de respecter le dogme de la séparation des pouvoirs.

Cette lecture déformée du régime britannique a suscité une organisation déséquilibrée des pouvoirs, qui a permis au Parlement, organe principal de l'exercice du pouvoir souverain, de s'imposer au pouvoir exécutif, au détriment de l'équilibre… et de la séparation qu'il se devait de garantir.

Il y a une relation de cause à effet : la théorie française sépare rigoureusement les institutions, de cette manière, elle rend impossible l'association des pouvoirs et permet au titulaire le plus fort, parce qu'il apparaît comme le plus légitime, de s'imposer aux autres pouvoirs et de rétablir dans les faits, la confusion des pouvoirs. L'équilibre entre des pouvoirs ainsi séparés est, par nature, impossible, il ne s'est jamais produit parce que l'exemple à partir duquel la théorie a été forgée, n'était pas le régime parlementaire, mais un régime de confusion des pouvoirs aux mains du Parlement[2287]. En conséquence, *la séparation des pouvoirs à la française* provoque *« logiquement, le ''gouvernement d'assemblée''»*[2288], synonyme, quoiqu'en disent ses défenseurs, prônant la supériorité du Parlement, représentant du souverain, de confusion des pouvoirs, de despotisme et de négation des droits et libertés du peuple. Comme B. CONSTANT le constate, les Constitutions françaises n'ont jamais permis une protection effective des libertés puisque le pouvoir de l'Etat pouvait, à tout moment,

[2287] Ce *Long Parliament* dont les *levellers* avaient souhaité se protéger au XVIIe siècle. C. M. PIMENTEL, *le sanctuaire vide : la séparation des pouvoirs comme superstition juridique ?, op. cit.*, p. 122.

[2288] J. Ph. FELDMAN reformulant la thèse exposée en 1933 par R. CAPITANT dans *Régimes parlementaires, in Ecrits d'entre deux-guerre (1928-1940),* Paris, Panthéon-Assas, 2004 p. 306. Cité par J. Ph. FELDMAN, La séparation des pouvoirs et le constitutionnalisme, *RFDC*, 2010, p. 487.

devenir tyrannique : *« vous avez beau diviser les pouvoirs : si la somme totale du pouvoir est illimitée, les pouvoirs divisés n'ont qu'à former une coalition et le despotisme est sans remède. Ce qui nous importe, ce n'est pas que le droit ne puisse être violé par tel pouvoir, sans l'approbation de tel autre, mais que cette violation soit interdite à tous les pouvoirs »*[2289]. Les Constitutions françaises[2290] n'ayant placé aucun pouvoir au dessus du Parlement, celui-ci est parvenu à déposséder le Gouvernement de l'essentiel de sa fonction de direction et a rétabli l'unicité des pouvoirs, honnie par les révolutionnaires. Même si l'utilisation de ses pouvoirs multiples ne parut pas tyrannique, les libertés n'étaient pas efficacement garanties puisque le caractère despotique du pouvoir ne provient pas de son usage abusif, mais de la seule concentration aux mains d'un seul, qui rend possible et donc réelle la menace d'une utilisation despotique des pouvoirs : *« La confusion des pouvoirs, c'est le despotisme, qui ne se définit pas par l'usage abusif du pouvoir, mais par sa simple concentration entre les mains d'un seul »*[2291].

Rompant le syllogisme opéré par la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen, les constituants français ont sapé la légitimité de leur création en permettant un retour de la confusion des pouvoirs. Ce faisant, ils ont, de nouveau, soumis les libertés au joug d'un souverain dont le pouvoir n'est ni distribué, ni limité. La théorie organiciste de la séparation des pouvoirs a également entraîné un cloisonnement presque hermétique entre le Parlement et le Gouvernement, ce dernier, par définition incapable d'assumer sa tâche de direction, ne put imposer aux élus ses consignes de vote.

b) La condamnation de la discipline de vote

La conception française de la séparation des pouvoirs, crée automatiquement un régime d'assemblée : en empêchant l'Exécutif d'intervenir dans la procédure législative, la théorie organiciste de la séparation des pouvoirs a interdit aux ministres de s'affirmer, ils sont

[2289] B. CONSTANT, *Principes de politique applicables à tous les Gouvernements représentatifs et particulièrement à la Constitution actuelle de la France, in Ecrits politiques*, Paris, Gallimard, 1997, p. 317. Cité par J. Ph. FELDMAN, *idem*, p. 493.

[2290] Sans doute jusqu'à la révision de 1962, qui permet au Président de la République d'apparaître comme un élu plus légitime que le Parlement et permet au chef de l'Etat de réaliser à son profit la confusion des pouvoirs, hier réunis dans les mains du pouvoir législatif. Les constitutions françaises, marquées du sceau de la séparation organiciste des pouvoirs n'ont permis à aucun régime de trouver un véritable équilibre ; à supposer que celui-ci existe vraiment.

[2291] M. TROPER, La Cinquième République et séparation des pouvoirs, *Droits*, n° 43, 2006, p. 36.

Déjà au XVIIIe siècle, J. MADISON assimilait la tyrannie à la confusion des pouvoirs, sans exiger que leur utilisation aille à l'encontre des droits et libertés des citoyens, la potentialité d'un usage tyrannique, parce qu'illimité, suffisant. J. Ph. FELDMAN, La séparation des pouvoirs et le constitutionnalisme, *op. cit.*, p. 484.

demeurés, conformément à l'étymologie, les serviteurs du Parlement, seul représentant de la souveraineté, dont les décisions s'imposent au Gouvernement, réduit au rang d'exécutant.

Cette conception particulière de la séparation des pouvoirs a entraîné une définition souple du régime parlementaire qui postule que la loi ne peut être adoptée qu'à l'issue des délibérations. Ainsi, C. SCHMITT affirme que *« l'essentiel dans le parlementarisme est l'échange public d'arguments et de contre arguments, les débats publics et la discussion publique, le fait de parlementer »*[2292]. Cette théorie, qui glorifie l'indépendance des pouvoirs législatif et exécutif, condamne la discipline de vote qui apparaît comme un moyen de corrompre l'esprit parlementaire, à la manière dont WALPOLE parvenait, par des avantages divers, à altérer les décisions du Parlement[2293] : *« en érigeant en idéal type une assemblée presque complètement dépourvue de structuration politico-institutionnelle, [le système politique français] méconnaît complètement la version britannique du parlementarisme, où la discipline de vote dictée par les partis (par éclipses au XIXe siècle, quasi systématiquement au XXe siècle) n'a, techniquement, fait que remplacer celle qui s'obtenait autrefois - moins mécaniquement certes - par l'usage de l'influence c'est-à-dire le patronage et la corruption »*[2294].

Ainsi, A. ESMEIN, à la suite de ROBESPIERRE, qui estimait que la majorité est, par nature, fugace, puisqu'elle ne constitue qu'une image instantanée de la chambre telle que se présente à l'issue des débats[2295], condamne l'instauration d'un lien durable entre la majorité et le Gouvernement qu'elle a pourtant participer à créer : *« il ne faut pas qu'il y ait entre le ministère et l'union des groupes un véritable contrat qui puisse enchaîner la liberté d'action soit de chaque, soit du ministère »*[2296].

Cette condamnation de l'union étroite qui unit le cabinet au Parlement entraîne naturellement une condamnation de la discipline majoritaire et plus particulièrement de la discipline de vote, manifestation ostentatoire de la fusion. Ainsi, M. OSTROGORSKI, s'appuyant sur une conception passéiste du régime parlementaire, regrette la décadence de la chambre attestée par

---

[2292] C. SCHMITT, *Parlementarisme et démocratie*, cité par A. LE DIVELLEC, *Le Gouvernement parlementaire en Allemagne, contribution à une théorie générale*, *op. cit.*, p. 277.

[2293] *« Au XVIIIe siècle, WALPOLE avait déjà plaidé la cause d'une nécessaire souplesse dans la relation entre les pouvoirs publics, de façon à faire admettre les pratiques de corruption par lesquelles les ministres s'assuraient d'une majorité stable »*. C. M. PIMENTEL, Le sanctuaire vide : la séparation des pouvoirs comme superstition juridique ?, *op. cit.*, p. 120.

Le premier moteur de la discipline de vote est donc peu honorable puisqu'il repose sur la nature stipendiaire de l'être humain.

[2294] A. LE DIVELLEC, *Le Gouvernement parlementaire en Allemagne, contribution à une théorie générale*, *op. cit.*, p. 387.

[2295] *« La majorité n'est pas permanente puisqu'elle n'appartient à aucun parti, elle se renouvelle à chaque délibération »*. M. DE ROBESPIERRE, cité par A. LE DIVELLEC, *idem*, p. 382-383.

[2296] A. ESMEIN, *Eléments de droit constitutionnel*, 3e éd., 1920, p. 264-265, cité par A. LE DIVELLEC, *Le Gouvernement parlementaire en Allemagne, contribution à une théorie générale*, *op. cit.*, p. 383.

la discipline de vote : *« la chambre des communes prise entre le cabinet et le caucus n'est plus indépendante (...) la chambre n'exerce plus le pouvoir législatif dans l'acceptation constitutionnelle, c'est le cabinet, l'Exécutif qui légifère avec la sanction de la majorité (...). Les débats de la chambre n'ont presque aucune portée réelle, sauf à fournir l'occasion de se distinguer aux gladiateurs du parti, ils ne changent pas les votes, ils ne convainquent pas, puisque la discipline des partis défend à tout fidèle de se laisser convaincre »*[2297].

La discipline de vote est donc perçue, par les promoteurs de la séparation des pouvoirs, comme un élément de la décadence des assemblées. Cette conception relève d'une vision souple du régime parlementaire qui maintient une définition du Parlement conforme aux dogmes révolutionnaires et empêche la constitution d'une majorité stable. La séparation organiciste des pouvoirs ayant rendu impossible la structuration politique des assemblées autour de clivages politiques identifiés, antagonisme qui encourage chaque camp à se discipliner et à manifester, au moment des votes, son unité. La discipline de vote est donc étrangère[2298] au régime issu de la séparation des pouvoirs telle qu'elle est appliquée par les constituants français, plus encore, elle est condamnée par ses contempteurs qui la définissent comme un moyen de subvertir le Parlement.

A l'opposé de la rigidité théorique, le régime britannique est parvenu à l'équilibre tant recherché sur le continent, en acceptant de définir le régime parlementaire comme un régime de fusion dans lequel la majorité du Parlement désigne un comité, qui constituera le Gouvernement, et dont elle soutiendra les décisions. L'union étroite constatée par W. BAGEHOT, provoquée et garantie par le processus de discipline de vote, génère une nouvelle conception du régime parlementaire, il n'est plus souple mais structuré, il ne se définit plus par la séparation, mais par l'association des pouvoirs législatif et exécutif.

B) *Le régime parlementaire, un régime d'association des pouvoirs*

La doctrine britannique a, dès la fin du XIXe siècle, admis que le régime parlementaire qui s'est développé sur son sol est un régime d'association. Ainsi, W. BAGEHOT affirmait, dès 1867, que les relations existant entre le Gouvernement et le Parlement relevaient de

[2297] M. OSTROGORSKI, *La démocratie et les partis politiques*, cité par A. LE DIVELLEC, *idem*, p. 377.

[2298] Elle peut exister à l'intérieur de chaque formation, quoique la faiblesse des partis ait limité son essor. Cependant, il n'existe pas de discipline de vote majoritaire qui conduise les parlementaires à se positionner durablement sur l'échiquier politique.

l'union étroite des pouvoirs exécutif et législatif ; relation fusionnelle qui apparaît comme la source de l'équilibre vainement recherché en France après l'Ancien Régime.

La doctrine constitutionnelle française, à l'inverse du réalisme britannique, s'est toujours attachée au principe de la séparation des pouvoirs, en prenant soin de qualifier le régime parlementaire de régime de séparation souple, c'est-à-dire de collaboration, les pouvoirs exécutif et législatif participant tous deux à l'œuvre législative et pouvant, tous deux, décider de mettre prématurément fin à leurs fonctions respectives. Cependant, le terme *collaboration* n'est qu'un euphémisme qui ne peut rendre compte de la réalité institutionnelle du régime parlementaire, régime de fusion (1), qui organise et maintient durant toute la législature l'union étroite entre le Gouvernement et sa majorité parlementaire (2).

1) Le Gouvernement, créature de la majorité parlementaire

Dans un régime parlementaire classique, le Gouvernement est le résultat d'une manifestation de volonté de la majorité parlementaire ; il est l'émanation de cette majorité qui désigne, en son sein, un comité chargé de conduire la mise en œuvre du programme législatif sur la base duquel elle vient d'être élue. *« Le Parlement ne se réduit pas à une (ou deux) assemblée. Ces dernières ne sont donc pas un organe ''législatif'', pas plus que le Gouvernement n'est limité à une fonction exécutive, fût-elle largement entendue. Au contraire, le rôle du Cabinet est précisément de formuler la volonté de la majorité, donc d'initier et d'animer le processus législatif »*[2299]. Dès lors, Parlement et Gouvernement n'ont pas à se jauger, ni à s'assurer qu'aucun n'outrepasse ses droits, puisque tous deux sont les versants d'une même réalité, partageant une origine et un objectif communs, la concrétisation du programme électoral et le maintien de la confiance citoyenne. Le régime parlementaire, par nature majoritaire[2300], est donc un régime d'unité et non de séparation. Dès 1867, W. BAGEHOT affirme ainsi que le mérite de la Constitution Anglaise ne réside pas dans la séparation des pouvoirs, que certains ont pu y déceler, mais dans *« la parenté de ces pouvoirs. Le lien qui les unit se nomme le Cabinet. Par ce mot nouveau, nous entendons un comité du corps législatif choisi pour être le corps exécutif »*[2301]. La doctrine continentale, incapable d'admettre que la démocratie puisse être fondée sur un principe diamétralement opposé à

[2299] A. LE DIVELLEC, Le Parlementarisme en Autriche. Enseignement pour une approche renouvelée du régime parlementaire, *RDP*, 1998, p. 160-161.
[2300] Au sens où une majorité s'est dégagée pour former et soutenir un Gouvernement.
[2301] W. BAGEHOT, *La Constitution anglaise*, *op. cit.*, p. 14-15.

celui de la séparation des pouvoirs, ne s'ouvre à cette analyse qu'au début du vingtième siècle. A sa suite, G.VEDEL affirme, en 1958, que *« la séparation des pouvoirs à la lettre n'existe pas »*[2302], puis démontre que majorité à la chambre basse et Gouvernement ne constituent que les deux dimensions d'une même réalité : *« dans le système de type parlementaire allemand, anglais (...), un parti est désigné par la majorité du pays pour exercer le pouvoir. Il se divise alors en deux sections : la majorité parlementaire forme la section législative, le Gouvernement la section exécutive »*[2303].

Le Cabinet, organe tampon est le lieu de fusion organique et fonctionnelle existant entre les pouvoirs législatif et exécutif, les ministres étant des parlementaires désignés par leurs pairs afin de participer à la fonction exécutive et demeurant, pendant qu'ils assument leurs charges ministérielles, des membres du Parlement. En Grande-Bretagne, l'architecture de la salle des Communes, permettant aux ministres de siéger parmi la majorité et devant elle afin de signifier son rôle directeur, démontre que *« Gouvernement et majorité forment une unité politique et que l'ancienne séparation des pouvoirs est devenue une fiction »*[2304].

Le Gouvernement doit alors être le reflet de la majorité parlementaire et le Premier Ministre s'attache à maintenir, au sein de son équipe ministérielle, l'équilibre majoritaire, en accordant aux partis associés des postes correspondant à leur importance dans la majorité, tout en prenant soin de rappeler aux ministres qu'ils sont tenus au principe de collégialité et sont membres de l'équipe gouvernementale avant d'être les représentants d'un parti. L'existence d'une coalition majoritaire à la chambre basse génère un Gouvernement de coalition dans lequel les ministres, à l'instar des députés de la majorité, n'appartiennent pas tous au même parti. Ainsi, en Grande-Bretagne, suite aux élections de mai 2010 le leader conservateur, D. CAMERON a-t-il dû constituer un Gouvernement avec les libéraux-démocrates, partenaires incontournables, et leur réserver cinq ministères[2305].

En France, les Gouvernements sont, plus ou moins officiellement, des Gouvernements de coalition, ainsi, durant la onzième législature, la majorité, qualifiée de plurielle, et composée des partis socialiste, communiste, vert, radical de gauche et du mouvement des citoyens, a-t-

---

[2302] *Le Monde*, 19 juillet 1958.

[2303] G.VEDEL cité par A. LE DIVELLEC, *Le Gouvernement parlementaire en Allemagne, contribution à une théorie générale, op. cit.*, p. 60-61.

[2304] P. KONRADI, député allemand justifiant, en 1993, sa volonté de modifier l'architecture du Bundestag, afin qu'elle reflète, comme en Grande-Bretagne, la réalité juridique et politique. Cité par A. LE DIVELLEC, *idem*, p. 77.

[2305] N. CLEGG, leader des *lib dems* est devenu vice-Premier Ministre, D. LAWS secrétaire du Trésor, jusqu'à sa démission le 29 mai 2010, V. CABLE ministre des Entreprises. C. HUHNE s'est vu confier le poste de ministre de l'Ecologie et du Changement Climatique et D. ALEXANDER, celui de ministre Chargé de la Question Ecossaise.

elle donné naissance à un *Gouvernement pluriel*, chaque parti pouvant exiger, en vertu de son poids politique dans la coalition et au nom de la nécessaire correspondance qui doit exister entre le Gouvernement et la majorité dont il émane, un ou plusieurs portefeuilles ministériels[2306]. Les Gouvernements des douzième et treizième législatures ont également tenu compte de la composition complexe de la majorité, même si celle-ci est largement détenue par un seul parti, l'UMP, issu de la fusion des mouvements gaulliste et centriste[2307]. Cette association assure au Gouvernement l'adhésion de la majorité, chaque composante étant également tenue de soutenir les décisions adoptées collégialement. Ce faisant, le pouvoir exécutif se prémunit, plus ou moins efficacement, des votes hostiles de ses partenaires en leur imposant une discipline de vote aussi intense que celle qui est suivie par le principal groupe de la majorité.

La treizième législature a également été marquée par la volonté d'ouverture du Président de la République qui a appelé au Gouvernement des ministres appartenant à l'opposition[2308]. Cette inadéquation entre la majorité parlementaire et le Gouvernement, qui ne la représente pas fidèlement dans la fonction exécutive, a déstabilisé la majorité, peu encline à suivre un ministre défendant des projets de lois qui pourraient ne pas correspondre à sa culture politique, ni aux attentes des électeurs[2309]. Raison pour laquelle le Président de la République a souhaité, lors du remaniement de novembre 2010, rétablir la fusion parfaite entre le Gouvernement et sa majorité parlementaire[2310] ; le Gouvernement redevenant ainsi le reflet de la majorité, sans s'ouvrir physiquement et idéologiquement à d'autres courants ou d'autres représentants.

[2306] Le ministère de l'Equipement, des Transports et du Logement étant confié à un ministre communiste, J. Cl. GAYSSOT, celui de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, à un ministre verts, D. VOYNET puis Y. COCHET, le ministère de l'Intérieur a été attribué à J. P. CHEVENEMENT, leader du Mouvement Des Citoyens, enfin, le ministère de la Fonction Publique, de la Réforme de l'Etat et de la Décentralisation a été confié à un membre du Parti Radical de Gauche, E. ZUCCARELLI.

[2307] Ainsi, le premier Premier Ministre de la douzième législature, J. P. RAFFARIN, était un ancien membre de l'UDF, le ministère de la Ville a été confié à J. L. BORLOO, leader du Parti Radical Valoisien, G. DE ROBIEN, membre de l'UDF, fut chargé du ministère de l'Equipement, des Transports et du Logement, du Tourisme et de la Mer, de nombreux postes ministériels furent également attribués à d'anciens membres du RPR.

[2308] Comme F. MITTERRAND avait déjà pu le faire en ouvrant le Gouvernement à des ministres du Centre. L'ouverture est ici plus large puisqu'entrent au Gouvernement non des centristes, alliés naturels des Gouvernements gaullistes, mais d'anciens adversaires politiques, ainsi le ministère des Affaires Etrangères a-t-il été attribué à B. KOUCHNER, ancien ministre socialiste et le ministère de la Ville à F. AMARA, ancienne militante socialiste.

[2309] L'ouverture imposée par le Président de la République n'a pas permis une redéfinition des contours de la majorité. Au contraire, les parlementaires UMP ont souhaité réaffirmer leur attachement aux valeurs traditionnelles des partis conservateurs et manifesté leur défiance à l'égard des ministres d'ouverture.

Ainsi, le 14 juillet 2010, des députés, emmenés par L. LUCA, qui affirme que *« l'UMP a laissé un boulevard sur sa droite à force d'ouverture à gauche. C'est l'erreur de départ. Comment a-t-on pu croire que ça allait apporter quelque chose »*, ont rendu public la charte du *collectif de la droite populaire*, structuré autour des valeurs que sont *« [la] Nation, [la] Patrie, [la] République et [le]travail»*. *Le Figaro*, 29 juillet 2010.

[2310] Notamment suite aux revers essuyés par les listes d'union élaborée par l'UMP et le NC lors des élections régionales de mars 2010, qui traduisent l'incompréhension des électeurs.

L'examen du système français conduit également à s'interroger sur l'une des conséquences du régime parlementaire qui permet aux ministres de demeurer parlementaires et de participer, à ce titre, aux votes[2311] ; s'agit-il d'une condition juridiquement nécessaire ou seulement d'une pratique politiquement importante ? En Grande-Bretagne, où s'est développé le régime parlementaire tel qu'il a été théorisé, cette double appartenance est une condition impérative, il n'est pas concevable qu'un ministre ne soit pas également un élu et que la majorité choisisse en dehors d'elle ceux qui sont chargés de la diriger. Le Gouvernement apparaît ainsi aux yeux de tous les observateurs comme un comité constitué par la majorité à partir de sa chair et qui n'existe que par elle.

En France, la Constitution, qui n'impose pas au Président de la République de choisir ses ministres parmi les parlementaires, interdit à un ministre de conserver son mandat parlementaire[2312]. Cette disposition traduit la vitalité, en 1958, de la théorie de la séparation des pouvoirs et atteste la volonté du constituant de mettre fin aux abus constatés au cours des régimes précédents, le cumul des fonctions gouvernementales et d'un mandat parlementaire ayant conforté l'indépendance des ministres, nuisible à la solidarité et à la stabilité gouvernementales. Cette conception française, justifiée par l'histoire constitutionnelle, maintient les apparences d'une séparation des pouvoirs exécutif et législatif, revendiquée au nom de la démocratie, qui suppose un contrôle impartial des décisions prises par l'Exécutif, ce qui semble impossible si les ministres sont à la fois juges et parties. Toutefois, un nouveau mouvement a pu apparaître à l'aube du vingt-et-unième siècle, lorsque le chef de l'Etat, qui n'a pas abandonné sa capacité à appeler au Gouvernement des personnes issues de la société civile, exige que les ministres nommés avant les élections législatives qui suivent immédiatement l'élection présidentielle, soient élus au Parlement s'ils souhaitent être reconduits. Ainsi, A. JUPPE, présenté, en mai 2007, comme le numéro deux du Gouvernement FILLON et placé à la tête d'un *super ministère* de l'Ecologie[2313], n'a pu, suite à son échec lors des élections législatives de juin 2007, continuer à exercer cette fonction gouvernementale[2314]. Cette nouvelle exigence permet d'affirmer que le régime parlementaire,

---

[2311] Ce qui est incompréhensible du point de vue de la théorie de la séparation des pouvoirs, qui conçoit le Parlement comme un tout uniforme et homogène et refuse de reconnaître en son sein l'existence d'une majorité, chargée de soutenir le Gouvernement et, par symétrie, la présence d'une opposition qui se donne pour mission de contrôler l'action coordonnée du Gouvernement et de sa majorité.

[2312] Article 23 de la Constitution, *« les fonctions de membre du Gouvernement sont incompatibles avec l'exercice de tout mandat parlementaire »*.

[2313] Il a occupé, entre le 18 mai et le 18 juin 2007, les fonctions de ministre d'Etat, ministre de l'Ecologie, du Développement et de l'Aménagement durables.

[2314] Certes, suite au remaniement de novembre 2010, il a réintégré le Gouvernement sans disposer d'aucun mandat national. Toutefois, les ministres désignés durant la législature sont placés dans une situation différente, puisqu'il leur est impossible de solliciter immédiatement les suffrages nationaux. Sauf à patienter jusqu'au plus

y compris dans sa déclinaison française, est un régime de fusion. Celle-ci semble, toutefois, artificielle, dans la mesure où l'union est créée *a posteriori* et profite moins à la majorité qu'au Président de la République, qui ne procède pas d'elle. Cette condition nouvelle vise donc à légitimer le choix du chef de l'Etat plus qu'à maintenir en vigueur l'un des principes du régime parlementaire.

Comité de la majorité, le Gouvernement n'existe que par la confiance de celle-ci, si ce lien disparaît, le Gouvernement n'a plus de raison d'être, il retrouve son statut de serviteur, renvoyé lorsque celui qu'il sert n'a plus besoin de ses services. Cette confiance est la condition de l'existence du Gouvernement et la manifestation de l'union de ce que l'on continue, par facilité, de qualifier de pouvoirs exécutif et législatif, qui ne sont en fait que les fonctions législative et exécutive endossées par la majorité issue des élections[2315].

2) La confiance de la majorité, condition de la perpétuation du Gouvernement

Le Gouvernement, parce qu'il émane de la majorité parlementaire, ne peut être juridiquement indépendant de celle-ci, si elle décide de lui retirer sa confiance, il doit démissionner. Il doit s'agir d'une manifestation univoque, qui atteste clairement la volonté de la majorité de remercier celui qu'elle avait chargé de la conduire. Puisque la majorité a constitué le Gouvernement, elle doit le mettre en demeure de quitter ses fonctions, ce qui ne peut être fait que par une décision adoptée en séance publique : *« la saine pratique du Gouvernement parlementaire n'exige en aucune façon la retraite du ministère sur le premier vote qui le met en minorité, mais seulement devant l'expression, sinon explicite, du moins non équivoque d'un défaut de confiance bien établi dans l'esprit du plus grand nombre des membres d'une assemblée »*[2316]. Par conséquent, la confiance est présumée acquise au Gouvernement tant que la majorité ne lui manifeste pas expressément sa défiance. Malgré cette nature essentiellement implicite, la confiance est constamment réaffirmée, par les parlementaires, lors de leurs votes : si les textes présentés par le Gouvernement sont adoptés,

---

proche renouvellement du Sénat, à l'instar de Ch. JOUANNO, ministre des Sports du Gouvernement FILLON III, qui a annoncé, début 2011, sa candidature, sur les listes UMP, aux prochaines élections sénatoriales.

[2315] L'une des conséquences de cette construction majoritaire complexe est la structuration politique du pays entre d'une part, les citoyens et partis qui soutiennent l'œuvre majoritaire et, d'autre part, ceux qui s'y opposent. Le Parlement, lieu d'expression institutionnelle des forces politiques n'est donc pas une entité homogène et unique, il subit une nouvelle division, entre majorité et opposition.

Certains ont pu interpréter cette nouvelle division comme une résurgence de la théorie de la séparation des pouvoirs entre le pouvoir d'action et celui de contrôle.

[2316] L. MICHON, *Le Gouvernement parlementaire sous la Restauration*, Paris, LGDJ, 1905, p.131.

c'est que la majorité accepte la transcription législative des mesures contenues dans son programme. Ce principe manifeste, après la fusion organique, la communion idéologique qui existe entre le Gouvernement et la majorité, qui l'a désigné, et qui accepte de se laisser guider par les ministres qui s'engagent à réaliser la plate-forme électorale que les citoyens ont ratifiée. Cet objectif commun explique les rapports ambigus, d'autorité mêlée de soumission, qu'entretiennent la majorité et le Gouvernement : la majorité est à la fois maître du Gouvernement, puisqu'elle dispose de la faculté de le renverser et soumise, puisqu'elle lui a donné mission de la conduire et parfois de la contraindre. De même, le Gouvernement est placé dans une dépendance à l'égard de la majorité, qui peut le renverser, cependant, il tire sa force de l'exigence d'efficacité imposée par les citoyens aux parlementaires et de la volonté de ces derniers de préserver leur mandat. Cette double relation de dépendance et d'autorité atteste l'enchevêtrement des deux faces de la médaille majoritaire, le Gouvernement étant inextricablement uni à la majorité parlementaire et inversement.

La légitimité du Gouvernement provient de la confiance que lui manifeste la majorité lors de ses votes[2317]. Dès lors, l'unité de vote devient l'objectif poursuivi par les dirigeants de la majorité, qu'ils soient ministres ou parlementaires, parce qu'elle seule permet de garantir la stabilité nécessaire à l'action gouvernementale. La discipline de vote est donc l'une des manifestations de l'union des fonctions exécutive et législative, le vote rétablissant, symboliquement, l'unité originelle de la majorité. Elle supprime tout *suspense*, les délibérations ne conditionnant plus l'issue du vote, le soutien apporté par la majorité au Gouvernement étant une donnée intrinsèque du régime parlementaire, indépendante du texte et des délibérations qui ont accompagné son examen. *« La discipline de vote est tout d'abord, dans son principe, un impératif politique du système parlementaire. Le maintien du Gouvernement dépend constamment du vote des députés qui l'ont porté aux affaires. En le soutenant par leurs votes, ils perpétuent la fonction élective, remplissent un fonction de soutien »*[2318].

La discipline de vote n'est pas seulement une manifestation parmi d'autres de l'union étroite constatée par W. BAGEHOT, elle est l'expression finale de la fusion, qui explique l'ensemble des manifestations préalables. Ainsi, si les ministres peuvent assister, parmi les parlementaires, aux réunions du groupe majoritaire et intervenir lors de celles-ci, c'est dans le

[2317] *« La confiance doit dépasser le stade des déclarations verbales et se traduire en actes positifs ; soutenir un Gouvernement suppose que loyalement, on admette des hommes et une politique avec les textes qui la traduisent et la permettent »*. J. DE SOTO, Chronique constitutionnelle française, La loi et le règlement dans la Constitution du 4 octobre 1958, *RDP*, 1959, p. 270.

[2318] A. LE DIVELLEC, *Le Gouvernement parlementaire en Allemagne, contribution à une théorie générale*, *op. cit.*, p. 202.

but de convaincre les élus du bien fondé de leur texte et d'obtenir leur soutien[2319]. De même, si le président du groupe majoritaire est convié aux réunions de travail organisées par le pouvoir exécutif, c'est afin d'informer les parlementaires des décisions qui ont été adoptées dans ce cadre. Ces réunions doivent également permettre au président du groupe d'informer le Premier Ministre, ou le Président de la République, des réactions de la majorité afin que ceux-ci puissent en tenir compte dans la phase de rédaction du texte et mobiliser l'entreprise de conviction propre à garantir le respect de la discipline de vote.

Plus encore, l'unité de vote apparaît comme la manifestation ostentatoire de l'union étroite entre le Gouvernement et sa majorité, puisque, malgré les éventuels désaccords, seul le vote, par la quasi-unanimité de la majorité, permet à tous de constater que la confiance originelle, condition nécessaire à la stabilité du Gouvernement, est constante. Elle devient l'objet d'une attention permanente de la part des dirigeants de la majorité, conscients que la moindre division engendrera des critiques qui porteront non sur le texte adopté, mais sur la cohésion de la majorité, et sa capacité à soutenir, encore, le Gouvernement. Le vote est dramatisé, son enjeu est déconnecté du texte ; le scrutin n'est plus un scrutin d'adhésion au projet présenté, mais une manifestation du soutien de la majorité à l'ensemble de la politique menée par le Gouvernement. Celui-ci utilise la force symbolique du vote, qui manifeste la communion idéologique des deux sections de la majorité, afin de démontrer la vitalité du lien de confiance, aussi exige-t-il la discipline la plus stricte, n'acceptant que rarement les dissidences.

L'unité de vote devient un impératif politique qui éloigne les critiques et justifie l'intensification des relations qu'ont nouées Gouvernement et majorité. Elle apparaît donc à la fois comme une nécessité du régime parlementaire et comme un élément qui dénature les rapports entretenus par les deux sections de la majorité. Grâce à elle, le Gouvernement est assuré du soutien de la majorité, aussi ne recherche-t-il plus son adhésion formelle, qui est présumée jusqu'à ce que, par ses dissidences ou un vote de rejet, la majorité lui manifeste le contraire. La discipline de vote est ainsi devenue un mode normal de gestion des rapports intra majoritaire, un impératif institutionnel et politique.

Alors qu'elle apparaît comme une pratique contraire à la théorie de la séparation des pouvoirs, la discipline de vote est présente dans l'ensemble des régimes parlementaires, qu'ils

[2319] Manifestation d'unité qui est inimaginable dans un régime de séparation fonctionnelle des pouvoirs, qui prohibe tout contact personnel entre les détenteurs des pouvoirs exécutif et législatif.

soient majoritaires, voire autoritaires, ou consensuels. A tel point qu'elle est devenue un mode normal de Gouvernement, laissant les différents détenteurs de l'Exécutif dépourvus lorsque les parlementaires refusent de se soumettre à l'impératif d'unité qu'elle préserve. Il devient dès lors impossible de considérer cet *« impératif politique du système parlementaire »*[2320] comme une simple pratique générée, comme d'autres, par la collaboration des pouvoirs, sa force obligatoire imposant de nous interroger sur sa possible nature juridique.

Section 2 :

La nature mixte de la discipline de vote

La discipline de vote n'est pas simplement une donnée factuelle, elle a également une dimension institutionnelle, puisqu'à travers elle, sont réécrits les principes organisant les relations unissant les pouvoirs exécutif et législatif.

Aucun texte de droit positif ne mentionne, ne consacre, ni ne condamne la discipline de vote, elle est pourtant perçue par les parlementaires comme une règle obligatoire. Celle-ci se fonde-t-elle sur le droit, auquel cas, la discipline de vote apparaît comme une coutume constitutionnelle (§1) ; présente-t-elle une nature politique, auquel cas, elle apparaît davantage comme une convention de la Constitution (§2).

§1 : La discipline de vote, une pratique juridiquement obligatoire ?

Les juristes admettent avec réticence que les normes étatiques puissent être complétées par la pratique, aussi, l'existence d'une coutume constitutionnelle est-elle rarement admise (A). Toutefois, quel que soit le résultat de la bataille théorique menée par les écoles normativistes et réalistes, la discipline de vote ne répond pas aux critères habituels de la coutume (B).

[2320] A. LE DIVELLEC, *Le Gouvernement parlementaire en Allemagne, contribution à une théorie générale*, *op. cit.*, p. 202.

A) De la coutume en droit constitutionnel

La coutume, par sa transmission orale, a longtemps été le mode privilégié de formation du droit, y compris le droit constitutionnel, les lois fondamentales du royaume régissant la dévolution et l'exercice du pouvoir. Les critères étaient alors semblables à ceux qui permettent, aujourd'hui, d'estimer qu'une pratique est coutumière, notamment, parce que les destinataires de la règle, la percevant comme obligatoire, s'y soumettent et craignent d'être sanctionnés s'ils lui contreviennent (1). Les révolutionnaires, estimant que l'écrit offrait, seul, les garanties nécessaires à la formulation du droit, ont banni la coutume, au même titre que la jurisprudence[2321]. Ce refus d'admettre l'existence, en dehors des normes édictées par l'Etat, de sources marginales de droit, explique la difficile reconnaissance de la coutume constitutionnelle (2).

1) Les critères constitutifs de la coutume

La coutume *« consiste dans une pratique constamment observée, bien qu'elle ne soit établie par aucune loi écrite et créant dans le public une croyance générale à son caractère obligatoire »*[2322]. Elle est un aboutissement (a), qui transforme un usage en règle de droit et clôt un processus de soumission répétée à une obligation (b) originellement dépourvue de valeur juridique.

a) L'élément matériel

Une pratique ne devient coutume qu'à la condition d'une certaine constance ; puisque, comme le traduit l'adage populaire, *« une fois n'est pas coutume »*. Le premier fondement de la coutume est donc *« la répétition non équivoque de faits identiques »*[2323]. Cette constance permet à la règle qui s'est dégagée de la pratique de passer du rang d'usage à celui de coutume. Ainsi, F. TERRE établit une hiérarchie entre coutumes et usages : *« en l'absence de*

[2321] Ainsi M. PRELOT estime : *« de la Révolution de 1789 au premier après-guerre, la suprématie de l'écriture en matière constitutionnelle était une manière de dogme ». Le Monde*, 15 mars 1969, cité par J. Cl. MAESTRE, A propos des coutumes et des pratiques constitutionnelles : l'utilité des Constitutions, *RDP*, 1973, p. 1277.

[2322] G. GOUBEAUX et P. VOIRIN, *Droit civil*, t. 1, 27e éd. Paris, LGDJ, 1999, p. 17.

[2323] J. Cl. MAESTRE, A propos des coutumes et des pratiques constitutionnelles : l'utilité des Constitutions, *RDP*, 1973, p. 1278.

lois, les règles de droit se forment par les usages : quand un usage est devenu suffisamment constant et régulier, les hommes en viennent à considérer qu'il doit être obligatoirement suivi ; on est alors en présence de ce que l'on appelle une coutume »[2324]. Ph. ARDANT et B. MATHIEU adoptent une conception identique, estimant que la coutume ne se construit pas immédiatement, mais est le résultat d'une longue pratique : *« on commence par prendre une habitude, après quoi on suit une tradition et on finit par se voir imposer le respect d'une coutume »*[2325]. J. et J. E. GICQUEL évoquent la force des précédents qui offrent à la coutume son caractère obligatoire : *« la pratique est à l'origine de la coutume qui résulte de précédents concordants »*[2326]. *« L'écoulement du temps »*[2327], élément essentiel, est complété par la généralité de l'usage, qui doit être accepté *« par la quasi unanimité des sujets de droit »*[2328]. Constance et généralité permettent à la coutume d'acquérir une force de plus en plus contraignante, jusqu'à devenir juridique, toute pratique contraire interrompant le processus de formation de la règle coutumière. Ainsi, J. CHEVALLIER affirme que toute coutume s'appuie sur *« une série d'actes et de faits établissant une pratique constante et générale. L'usage exige la répétition d'attitudes identiques pendant un temps prolongé et sans que d'autres actes soient fait en sens contraire »*[2329]. La répétition a donc un double rôle dans la reconnaissance d'une coutume, d'une part elle permet de déterminer la constance, d'autre part et surtout, elle fonde la légitimité de la pratique sur une longue acceptation populaire[2330]. Cette adhésion, qui se fait jour à travers la constance de la pratique, est l'un des éléments psychologiques qui permettent de définir la coutume.

b) Le critère psychologique

Le critère psychologique revêt une triple dimension : l'*opinio juris,* certitude que l'usage répété constitue une règle de droit ; l'*opinio necessitatis*, croyance au caractère obligatoire de l'acte et enfin *l'estimatio communis*, ou l'absence de contestation de la

[2324] F. TERRE, *Introduction générale au droit*, 3e éd., Paris, coll. Précis Dalloz, 1996, p. 169.
[2325] Ph. ARDANT et B. MATHIEU, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, 22e éd., Paris, LGDJ, 2010, p. 71.
[2326] J. et J. E. GICQUEL, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, *op. cit.*, p.179.
[2327] *Ibid*.
[2328] J. CHEVALLIER, La coutume et le droit constitutionnel français, *RDP*, 1970, p. 1377.
[2329] *Ibid*.
[2330] F. GENY évoque non pas la légitimité de la règle, mais sa fermeté, l'usage se résumant en des *« pratiques de la vie courante, ayant acquis, par leur répétition non contredîtes, une continuité et une constance qui en attestent la fermeté »*. F. GENY, *Méthode d'interprétation et sources en droit privé positif, t. 1*, 2e éd., 1957, p. 357. Cité par J. CHEVALLIER, *ibid*.

pratique : *« les règles coutumières supposent d'une part, une répétition sans discontinuité, d'autre part, le consensus de tous ceux qui sont concernés, même indirectement et lointainement, ainsi que leur conviction qu'il s'agit bien de règles juridiques »*[2331]. Ces trois éléments cumulés distinguent la coutume de l'usage qui est respecté par tradition, alors que l'on perçoit la coutume comme une règle juridiquement obligatoire : *« la règle coutumière ne devient une véritable règle de droit que si elle est considérée par tous, y compris par les tribunaux, comme obligatoire et cela même si les transgressions ne sont pas sanctionnables. Autrement elle n'atteindrait pas le seuil juridique car elle ne se distinguerait pas des simples usages et pratiques qui sont dépourvus d'effet de droit »*[2332].

La valeur juridique est donc la conséquence de l'acceptation populaire qui donne force contraignante à la pratique, avant qu'elle ne lui soit imposée. A l'opposé du droit normatif[2333], la coutume n'est pas le résultat d'un acte de volonté. Immanente, dépourvue d'auteurs identifiables[2334], elle s'impose également à tous. Si la coutume existe en dehors de la volonté de l'Etat, son caractère juridique est consacré par l'un des organes de celui-ci, seule la sanction par le juge ou la soumission des institutions étatiques offrant la certitude d'être face à une règle juridique et non uniquement face à un usage.

J. CHEVALLIER estime ainsi que *« la conviction que cet usage est juridiquement obligatoire, imposé par la Constitution (...) peut naître de deux réalités : l'existence d'une sanction juridique, ou la simple croyance dans le fait d'agir conformément aux principes du droit constitutionnel »*[2335]. Correspondent à ces critères et peuvent être considérés comme des coutumes constitutionnelles, l'existence et la nomination, par les Présidents de la Troisième République, d'un président du conseil, alors que cette institution n'a été créée officiellement qu'en 1934[2336]. De même, la soumission des Présidents de la République au rite des

---

[2331] P. PACTET et F. MELIN SOUCRAMANIEN, *Droit constitutionnel, op. cit.*, p. 27.

[2332] *Ibid*.

[2333] Ce qui permet à Ph. ARDANT et B. MATHIEU d'estimer qu'*« on finit par se voir imposer le respect d'une coutume »*, alors que l'on choisit de suivre la tradition. Ph. ARDANT et B. MATHIEU, *Institutions politiques et droit constitutionnel, op. cit.*, p. 71.

[2334] R. CAPITANT estime que la Nation est l'auteur inconscient de la coutume : *« qu'est-ce que la coutume, sinon les règles directement imposées par la Nation, non écrites, c'est-à-dire écrites dans la pensée et la conscience des individus qui composent le groupe social, connues pour cette raison sans être publiées, obéies sans être imposées ? Qu'est-ce qu'une coutume, sinon la conscience et la volonté nationales ? »*. R. CAPITANT, La coutume constitutionnelle, *RDP*, 1979, p. 968.

[2335] J. CHEVALLIER, La coutume et le droit constitutionnel français, *op. cit.*, p. 1402. L'auteur évoque ensuite un *« sentiment spontané d'obligation juridique »*. *Idem*, p. 1406.

S'agissant du droit constitutionnel, il est possible d'estimer, à l'opposé de la thèse de J. CHEVALLIER, que ce *« sentiment spontané d'obligation juridique »*, doit être ressenti, en priorité, par les destinataires de l'acte et la Nation, qui observe et consent, implicitement à la novation. Même si l'auteur de l'acte n'a pas la certitude d'obéir à une obligation juridique, si la Nation estime que le respect de la règle était obligatoire, elle lui confère, seule, cette nature.

[2336] Par la *loi de finances* du 24 décembre 1934.

consultations préalables des présidents des assemblées revêt une nature coutumière. Nature juridique validée par la Constitution du 27 octobre 1946 qui leur a conféré une indéniable valeur constitutionnelle à travers son article 45 qui prévoit que *« le Président de la République, après les consultations d'usage, désigne le président du conseil »*. Consécration ambiguë puisque cette disposition ne précise pas quelles sont ces consultations et renvoie à l'usage, dès lors considéré, par le texte constitutionnel, comme une source complémentaire du droit constitutionnel.

Le fait pour le Président de la République, nouvellement élu, d'abandonner les mandats électifs qu'il pouvait détenir antérieurement est également considéré, malgré la volonté affichée en 2007, par l'hôte actuel de l'Elysée, de conserver son mandat d'édile, comme une coutume. La contestation du caractère obligatoire n'ayant pas été suivie d'effet, la coutume n'a pas été brisée, cet épisode a, toutefois, permis de constater la nature précaire des coutumes dont la force juridique cède au premier usage contraire. Précarité qui conduit la doctrine à refuser majoritairement d'admettre l'existence d'une coutume constitutionnelle.

2) La difficile reconnaissance des coutumes constitutionnelles

Parce que la Constitution est la norme suprême, protégée par la rigidité procédurale, la doctrine refuse de considérer que la pratique, quelle que soit sa permanence et le consensus qui l'entoure, puisse acquérir une valeur constitutionnelle (a). Toutefois, il est possible, notamment à travers la jurisprudence du Conseil Constitutionnel, de conclure à l'existence de la coutume constitutionnelle (b).

a) Le refus d'admettre l'existence d'une coutume constitutionnelle

De nombreux auteurs soulignent les apories de la coutume constitutionnelle : si la coutume est fondée sur la répétition d'un même fait, à partir de combien de répétitions peut-on estimer être face à un usage ? Quelles doivent être les occurrences de ces répétitions[2337] ?

[2337] G. VEDEL estime qu'en matière constitutionnelle, et conformément à la formule de Th. RIBOT, *« l'habitude commence au premier acte »*, selon lui, les répétitions sont nécessaires à la formation de la coutume lorsque celle-ci *« suppose l'adhésion de partenaires nombreux et dispersés »*. Or, s'agissant du droit constitutionnel, l'ensemble des personnes intéressées, y compris les électeurs, assistent à la formation de la règle. Une seule occurrence peut donc forger une règle constitutionnelle à laquelle la majorité consent. G. VEDEL, cité par J. Cl. MAESTRE, *A propos des coutumes et des pratiques constitutionnelles : l'utilité des Constitutions, op. cit.*, p. 1280-1281.

L'imprécision qui vicie le critère matériel entache également les éléments psychologiques de la coutume. Doit-elle être considérée comme obligatoire par tous ou seulement par les destinataires de la règle, voire une majorité d'entre eux[2338] ? P. PACTET et F. MELIN SOUCRAMANIEN résument ces critiques : *« il est évident que les règles coutumières sont moins nettes que les règles écrites et qu'il est aussi difficile de déterminer le seuil de répétition (ou le seuil d'abandon) à partir duquel on peut considérer que la règle est formée (ou qu'elle a disparue) qu'il l'est d'en préciser le contenu (qui reste toujours un peu flou) »*[2339].

L'imprécision n'est pas le seul argument invoqué afin de rejeter l'existence d'une coutume constitutionnelle. Ainsi, R. CARRE DE MALBERG, chef de file de l'école normativiste, affirme : *« toutes les fois que les auteurs en sont réduits à invoquer la coutume pour justifier un état de chose établi en fait, cela revient à dire que cet état de chose manque de base en droit »*[2340]. Il fonde sa réflexion sur une approche formelle de la Constitution, norme fondamentale, adoptée selon une procédure spéciale et qui ne peut être modifiée, au nom du parallélisme des formes, que selon une procédure marquée par la rigidité ; la coutume étant issue d'une répétition, elle ne peut revêtir une nature constitutionnelle. Reconnaître l'existence de coutumes constitutionnelles aurait pour conséquence d'amoindrir la valeur juridique de la Constitution et de renverser l'ordre étatique. *« La caractéristique juridique de la Constitution, c'est d'être une loi possédant une puissance renforcée, en tant qu'elle ne peut être modifiée par une loi ordinaire et qu'elle limite ainsi la compétence législative : la notion de Constitution ne se trouve réalisée, en droit, qu'à cette condition. Cette considération suffit, à elle seule, à exclure la possibilité d'un droit constitutionnel coutumier. Il y a incompatibilité entre ces deux termes, Constitution et coutume. Car la coutume n'étant pas écrite, il n'est pas besoin d'une procédure de révision pour la modifier. La coutume ne possède donc pas la force supérieure qui caractérise le droit vraiment constitutionnel : seules les règles consacrées par la Constitution écrite sont revêtues de cette force spéciale »*[2341].

[2338] M. HAURIOU apporte une réponse à ce questionnement, affirmant que la coutume est formée *« lorsque la novation est acceptée par les divers pouvoirs publics intéressés »*. En revanche, il y a violation de la Constitution et non modification coutumière *« lorsque la novation est l'œuvre d'un seul parmi les pouvoirs publics et surtout lorsqu'elle est opérée contre le gré des autres pouvoirs publics »*. M. HAURIOU, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 5e éd., p. 287. Cité par J. Cl. MAESTRE, *Idem*, p. 1282.

[2339] P. PACTET et F. MELIN SOUCRAMANIEN, *Droit constitutionnel*, *op. cit.*, p. 27.

[2340] R. CARRE DE MALBERG, *La loi, expression de la volonté générale*, Sirey, Paris, 1931, p. 665, cité par P. AVRIL, *Les conventions de la Constitution, normes non écrites du droit politique*, Paris, PUF, coll. Léviathan, 1997, p. 93.

[2341] R. CARRE DE MALBERG, *Contribution à la théorie générale de l'Etat*, t. 2, Sirey, 1922, rééd. CNRS, 1962, p. 582.

L'auteur condamne uniquement la coutume constitutionnelle, mais accepte l'existence de coutumes de rang juridique inférieur. Ainsi, il affirme : *« même si les principes de 1789 devaient être considérés aujourd'hui comme ayant conservé leur puissance juridique à titre coutumier et traditionnel, ils ne sauraient, en tout cas, être qualifiés de principes constitutionnels ni être envisagés comme des éléments de la Constitution française proprement dite, puisque, par conséquence même de leur nature coutumière, ils ne sont point placés au-dessus de la puissance du législateur ordinaire »*[2342]. Cette affirmation démontre que R. CARRE DE MALBERG accepte de reconnaître aux principes de 1789 une valeur coutumière puisque le texte est dépourvu, au début du XXe siècle, de valeur juridique. Toutefois, il refuse d'admetttre leur valeur constitutionnelle, alors que ces principes ont trait à la matière constitutionnelle, notamment parce qu'ils posent les principes de fonctionnement de l'Etat démocratique (séparation des pouvoirs, participation des citoyens à la formation de la loi …) et consacrent les fondements de ce qui sera qualifié, au XXIe siècle, de libertés fondamentales. Cette conception formelle de la Constitution, lui interdit de reconnaître la valeur constitutionnelle de ces principes ; une approche matérielle de la Constitution conduit, en revanche, à considérer que les principes régissant les rapports qu'entretiennent les pouvoirs ont, sans considération de leur forme, une valeur constitutionnelle[2343].

La doctrine normativiste s'appuie également sur le caractère précaire de la coutume pour refuser de la considérer comme une source de droit : *« même l'assentiment des citoyens à des comportements non expressément inscrits dans la Constitution ne saurait leur conférer une valeur constitutionnelle. Il sera toujours possible - l'expérience le montre (pour la dissolution en particulier à laquelle E. FAURE n'a pas hésité à recourir en 1955, contre l'usage observé depuis 1877) - de rompre avec ce qui n'est en réalité qu'une pratique »*[2344]. Cet argument, pas plus que le précédent, ne peut convaincre : il postule l'immutabilité des règles de droit, or, comme toute règle de droit, la coutume s'applique jusqu'à ce qu'une norme de même valeur ou d'une valeur supérieure vienne la contredire. La Constitution de 1946 a donc brisé, partiellement, la coutume constitutionnelle issue de la dissolution du 25 juin 1877 et de la *Constitution GREVY*. En faisant obstacle à cette coutume, le constituant a entendu condamner expressément une norme qui s'était construite par le tacite consentement des gouvernants.

[2342] *Ibid*.

[2343] Ainsi, J. Cl. MAESTRE, qui rejette pourtant l'existence d'une coutume constitutionnelle, estime : *« quant au mot constitutionnel, il doit naturellement être pris dans son sens matériel : est constitutionnelle la coutume qui est relative à une question réglementée par la Constitution ou concernant le statut du pouvoir »*. J. Cl. MAESTRE, A propos des coutumes et des pratiques constitutionnelles : l'utilité des Constitutions, *op. cit.*, p. 1278.

[2344] Ph. ARDANT et B. MATHIEU, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, *op. cit.*, p. 73-74.

Celle-ci a définitivement cédé le 2 février 1955, lorsqu'E. FAURE et R. COTY ont utilisé les prérogatives que la Constitution leur reconnaissait.

D'autres auteurs, enfin, excluent l'existence de toute coutume, qui ne peut exister si l'Etat, à travers sa Constitution ou ses lois, ne l'a pas prévu. Là encore, l'argument ne peut totalement convaincre, certes la France s'inscrit dans une tradition légicentriste qui a longtemps refusé de reconnaître la force du précédent, qu'il soit coutumier ou jurisprudentiel. Et s'ils ont abandonné la certitude d'atteindre la perfection, législateurs et constituants n'ont pas, pour autant, reconnu qu'une pratique puisse, en dehors de leur volonté, accéder au rang de règle juridique. Cependant, le fait que le constituant ne reconnaisse pas, *ab initio,* l'existence de la coutume ne permet pas d'affirmer qu'il entendait la condamner.

La coutume est donc une source marginale, mais complémentaire du droit, elle n'est acceptée qu'avec réticence, parce que, en dehors de la volonté des gouvernants, un long usage a fait naître la certitude de son caractère obligatoire. Certes, la reconnaissance de son caractère juridique suppose la sanction de la pratique par le juge, mais il n'est pas exigé que le corpus, dans son ensemble, reconnaisse de manière préventive le rôle de la coutume.

b) La sanction constitutionnelle des coutumes

Le *« sentiment spontané d'obligation juridique »*[2345] peut être attesté par l'obéissance des destinataires de la norme, toutefois, il est difficile de savoir si ces destinataires obéissent parce qu'ils s'y sentent juridiquement obligés ou uniquement afin de satisfaire leur intérêt politique. Seule la sanction par le juge permet d'affirmer que la pratique a acquis valeur juridique ; s'agissant des coutumes constitutionnelles, seul le Conseil Constitutionnel est compétent et certaines décisions semblent ratifier une pratique et lui offrir une valeur constitutionnelle.

Le Conseil Constitutionnel a d'abord admis l'existence d'une coutume parlementaire : le 15 janvier 1960, il affirme que le troisième alinéa de l'article 44 de la Constitution *« a pour objet de permettre au Gouvernement d'obtenir par une procédure ne mettant pas en jeu sa responsabilité politique un résultat analogue à celui qui ne pouvait être obtenu sous le régime de la Constitution de 1946 et en vertu de la coutume parlementaire que par la question de confiance »*[2346]. Si le Conseil Constitutionnel reconnaît, en l'espèce, l'existence d'une

[2345] J. CHEVALLIER, La coutume et le droit constitutionnel français, *op. cit.*, p. 1406.
[2346] Décision 59-5 DC, du 15 janvier 1960.

coutume parlementaire, il prend soin de préciser qu'elle a pour cadre la Quatrième République, de plus, il ne fonde pas sa décision sur la coutume qu'il a relevée, mais sur la Constitution du 4 octobre 1958. Dès lors, *« la référence à la pratique antérieure a ici simplement valeur illustrative et la décision ne fonde pas son interprétation sur l'autorité de ces précédents (...). C'est donc l'article 44, disposition constitutionnelle qui se substitue à la coutume parlementaire pour produire certains de ses effets »*[2347]. Toutefois, cette mention de la coutume parlementaire, apparemment injustifiée, laisse à penser que la coutume constitutionnelle peut exister dans un cadre formel et que le Conseil Constitutionnel s'attribue la compétence de découvrir et de consacrer dans sa jurisprudence des règles coutumières.

S'il n'a plus par la suite utilisé le terme de coutume, certaines décisions semblent consacrer l'existence de pratiques ayant acquis, du fait de leur constance et de l'adhésion majoritaire, une valeur constitutionnelle.

En 1977, le Conseil Constitutionnel a ainsi admis que suite à une pratique constante, les expressions *« programme »* et *« déclaration de politique générale »* présentes au cœur de l'article 49 alinéa premier de la Constitution de 1958, avaient un sens identique[2348]. En l'espèce, le Conseil Constitutionnel se réfère à l'attitude des Premiers Ministres qui, par leur interprétation libérale, se sont ménagé une marge de manœuvre importante lors de l'engagement de leur responsabilité. Il n'y a pas reconnaissance explicite d'une coutume, toutefois, la ratification d'une pratique constante, ne manque pas de faire songer à la coutume constitutionnelle.

En 1987, le Conseil Constitutionnel donne valeur juridique à la pratique puisqu'il refuse de déclarer contraire à la Constitution une loi adoptée en violation de son article 27, non pas en se fondant sur l'existence de l'usage majoritairement admis, qui permet à quelques parlementaires de voter pour leurs collègues absents, mais en estimant que la seule violation de l'article 27 ne peut entraîner la censure du texte[2349]. Ce faisant, il légitime la pratique[2350] qui se substitue régulièrement à la norme écrite.

[2347] P. AVRIL et J. GICQUEL, *Droit parlementaire, op. cit.*, p. 20.

[2348] *« L'interprétation (...) de l'alinéa premier de l'article 49 de la Constitution (...) tend à conférer une acceptation analogue au terme ''programme'' et à l'expression ''déclaration de politique générale'' »*. Décision 76-72 DC du 12 janvier 1977.

[2349] Décision 86-225 DC du 23 janvier 1987 : « *considérant que pour l'application de ces dispositions, la circonstance que, dans le cadre d'un scrutin public, le nombre de suffrages favorables à l'adoption d'un texte soit supérieur au nombre de députés effectivement présents au point de donner à penser que les délégations de vote utilisées, tant par leur nombre que par les justifications apportées, excèdent les limites prévues par l'article 27 précité, ne saurait entacher de nullité la procédure d'adoption de ce texte que s'il est établi, d'une part, qu'un ou des députés ont été portés comme ayant émis un vote contraire à leur opinion et, d'autre part, que, sans la prise en compte de ce ou ces votes, la majorité requise n'aurait pu être atteinte* ».

[2350] Pratique participant à la discipline de vote, qui pourrait, à travers cette décision, se voir reconnaître une nature coutumière. Voir *infra*.

Dernier argument issu de la jurisprudence du Conseil Constitutionnel qui pourrait être interprété comme une reconnaissance de l'existence de coutume constitutionnelle, le fait qu'il fonde certaines décisions, notamment celles relatives au principe de continuité du service public, sur les *« principes de valeur constitutionnelle », « assez proches des règles coutumières »*[2351].

Ces éléments ne permettent pas d'affirmer que le Conseil Constitutionnel admet l'existence de la coutume, ils constituent, toutefois, un faisceau d'indices concordants qui peut fonder la reconnaissance, par le juge, de la force juridique de la coutume.

S'il est possible d'adhérer à l'existence de la coutume constitutionnelle, pratique qui, en s'appuyant sur les sujets de droit, transcende sa nature factuelle pour devenir une norme opposable et contraignante, il convient de vérifier que la discipline de vote répond à l'ensemble de ces critères, afin d'affirmer son caractère juridique.

B) L'impossibilité de qualifier la discipline de vote de coutume constitutionnelle

Bien que le Conseil Constitutionnel ait reconnu l'existence d'une coutume parlementaire[2352], il semble que la discipline de vote ne puisse relever de celle-ci ; le droit parlementaire est, en effet, un droit spécial, *« autonome dans la mesure où il émane des assemblées en vertu de leur pouvoir d'organisation et règle leur vie intérieure »*[2353]. La discipline de vote n'entre pas dans ce champ juridique puisqu'elle est une manifestation des liens qui unissent les parlementaires à leur groupe[2354], voire au Gouvernement. En ce sens, si la discipline de vote est une coutume, elle ne peut être une coutume parlementaire, puisqu'elle ne relève pas de l'ordre interne des assemblées. En revanche, puisqu'elle participe à créer le lien entre le Gouvernement et sa majorité et à définir la place de l'opposition, il est possible d'estimer qu'elle est une nouvelle manière de percevoir les relations qui doivent normalement exister entre les pouvoirs exécutif et législatif. En ce sens, et si elle répond aux critères constitutifs de la coutume, la discipline de vote relève davantage de la coutume

[2351] Ph. ARDANT et B. MATHIEU, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, *op. cit.*, p. 73.

[2352] Décision du 15 janvier 1960 précitée.

[2353] P. AVRIL et J. GICQUEL, *Droit parlementaire*, *op. cit.*, p. 21.

[2354] Les règlements posent le principe de la libre adhésion du parlementaire au groupe de son choix, puis envisage séparément les droits des groupes et des parlementaires. Le RAN envisage, encore, les deux sujets de droit conjointement lorsqu'il dispose : *« les députés qui cessent d'appartenir au groupe dont il faisait partie lors de sa nomination comme membre d'une commission permanente cesse de plein droit d'appartenir à celle-ci »*. Article 38.3 du RAN.

constitutionnelle[2355], que de la coutume parlementaire. Toutefois, même si la discipline de vote apparaît comme un usage ayant acquis par sa répétition une force obligatoire (1), aucun des acteurs intervenant dans ce processus disciplinaire ne conçoit l'unité des votes comme une obligation juridique (2) ; la discipline de vote ne peut donc pas être qualifiée de coutume constitutionnelle.

1) L'unité des votes, un usage perçu comme obligatoire

La coutume clôt un processus de *juridicisation* de l'usage qui, par sa constance et sa généralité (a), apparaît à tous comme obligatoire. La discipline de vote répond à ces premiers critères, l'ensemble des parlementaires ayant accepté, dès 1958, de se soumettre au principe de l'unité des votes (b).

a) L'unité des votes, un usage constant et général

L'unité de vote est apparue, en 1958, comme une nécessité aux parlementaires qui avaient pu, jusqu'alors, profiter de la désorganisation des partis politiques et exercer une liberté de vote sans limite. Les parlementaires UDR ont, ainsi, été conduits vers l'unanimité, l'unité des votes manifestant leur adhésion indéfectible à la politique mise en œuvre par Ch. DE GAULLE. L'unité était également une nécessité politique puisque le groupe, bien que majoritaire, ne détenait pas seul la majorité absolue des sièges, la moindre division pouvait donc entraîner une remise en cause de la politique du Président de la République ou du Gouvernement. Aussi, pour répondre à l'unité de vote des élus socialistes et communistes, qui symbolise l'unité de la classe ouvrière qu'ils ont vocation à représenter, les parlementaires de la majorité ont accepté de se soumettre à la discipline de vote. Depuis, celle-ci a été constamment respectée par la quasi totalité des groupes parlementaires, qu'ils reconnaissent ou non l'existence de la discipline de vote. Ainsi, malgré leur volonté d'apparaître comme des élus indépendants, les parlementaires centristes ont également manifesté, dès 1958 et plus encore après 1962, une unité exemplaire[2356], attestant, en cela, leur appartenance à la majorité.

[2355] La récente reconnaissance constitutionnelle des groupes parlementaires à l'article 51-1 permet également de considérer que les règles de fonctionnement de ceux-ci relèvent du droit constitutionnel.

[2356] Ainsi, J. Y. CHEROT a pu estimer la cohésion des groupes centristes, au cours de la première législature, à 73,5 %. J. Y. CHEROT, *Le comportement parlementaire*, *op. cit.*, p. 17 et svtes. Voir *supra*.

Attitude qui permet à l'unité de vote d'apparaître comme un usage accepté *« par la quasi-unanimité des sujets de droit »*[2357]. Seuls certains élus rejettent, périodiquement, la discipline de vote, toutefois, ces *électrons libres* ne remettent pas en cause le caractère général de la pratique, la marginalité d'une telle dissidence confirmant la généralité et la constance de l'unité des votes. Seule l'unité des votes et non l'unanimité est un phénomène général et constant, elle peut donc, seule, acquérir le statut d'usage ou de coutume constitutionnelle, l'unanimité n'étant ni constante, ni générale.

Si la soumission à la discipline de vote est une pratique générale, elle est également constante, elle n'est contredite par aucune autre pratique qui s'installerait durablement du fait du consentement d'une majorité. Certes, les groupes accordent, en certaines hypothèses, la liberté de vote à leurs membres. Toutefois, il s'agit d'exceptions, qui, conformément à l'adage, confirment la règle. De même, il nous a été possible de relever l'existence de rejets de la discipline de vote, les parlementaires estimant, notamment face à un texte qui aurait un fort impact local, qu'il leur est impossible de respecter l'unité des votes. Toutefois, ces écarts demeurent rares, y compris de la part d'élus qui choisissent de se signaler par leur indiscipline. Malgré ces remises en cause ponctuelles, qui ne sont ni générales, ni absolues, l'ensemble des parlementaires se soumet à la consigne de vote, ou choisit l'absence ou l'abstention afin de ne pas briser l'unité que le groupe a obtenu. La discipline de vote est donc une pratique constante, puisque, de la même manière qu'une seule occurrence ne peut créer la coutume, une seule pratique contraire ne peut la remettre en cause.

La constance est donc vérifiée tant qu'il n'y a pas de contestation majoritaire de la discipline de vote à l'intérieur d'un groupe ou d'une assemblée. Malgré l'existence de contestations, qui semblent être de plus en plus fréquentes, il est rare que l'ensemble d'un groupe parlementaire rejette la consigne de vote inspirée par le parti ou le Gouvernement. Quelques exemples peuvent toutefois être cités, ainsi, en 2008, le groupe socialiste s'est-il fortement divisé lors des votes préalables à la ratification du traité de Lisbonne. Afin d'établir qu'il ne s'agit pas, en l'espèce, d'une remise en cause durable de la discipline de vote, il convient de distinguer les deux votes qui se sont déroulés en février 2008. Le 4 février 2008, lors du vote relatif à la révision constitutionnelle préalable à la ratification, alors que la consigne de vote établie par le groupe imposait aux élus SRC de s'abstenir, afin de manifester l'opposition du Parti

---

La cohésion du groupe gaulliste, selon l'indice de RICE, atteint 84,2 %, celle des groupes socialistes 97,6 % et celle des élus communistes est proche de la perfection puisque l'indice permet d'estimer leur cohésion à 99,8 %.

[2357] Formulation empruntée à J. CHEVALLIER qui caractérise ainsi la généralité de la pratique. J. CHEVALLIER, La coutume et le droit constitutionnel français, *op. cit.*, p. 1377.

Socialiste à une procédure présentée comme peu démocratique, le Président de la République ayant choisi de surmonter l'opposition populaire exprimée lors du referendum du 29 mai 2005, en recourant au Congrès du Parlement, cent huit députés, sur un effectif total de deux cent cinq, ont brisé l'unité en refusant de s'abstenir[2358]. Malgré l'ampleur du rejet de la discipline de vote, il n'y a pas, à proprement parler, de remise en cause de la pratique jusqu'alors suivie presque unanimement par les élus socialistes, notamment, parce que l'unité sera de nouveau respectée, malgré des dissensions, lors du second vote, autorisant la ratification du traité européen. Le 7 février 2008, cent vingt-et-un députés SRC ont suivi la consigne en soutenant le texte, seuls vingt-cinq députés ont brisé l'unité en votant contre, les cinquante-neuf autres élus opposés à la consigne collective ayant choisi de préserver l'unité en s'abstenant[2359] ou en ne participant pas au vote[2360]. Attitude qui démontre que les députés n'entendaient pas remettre en cause l'usage suivi par eux depuis le début de leur mandat, mais souhaitaient manifester leur mécontentement à l'occasion d'un vote problématique.

L'actuelle majorité a également connu de telles divisions, là encore, les dissidences, si elles ont brisé l'unité de vote, n'ont pas interrompu le processus qui permet à une pratique de revêtir les atours de l'usage, notamment, parce que ces dissidences sont passagères, les parlementaires acceptant, à la lecture suivante, de respecter l'unité de vote. L'illustration la plus topique réside dans les votes des 8 juin et 21 juillet 2008 qui permirent l'adoption du *projet de loi constitutionnelle de modernisation des institutions de la Cinquième République*. Alors que le 8 juin, treize députés avaient choisi de s'opposer à la petite loi, ils ne sont plus, le 21 juillet, lors du vote en Congrès, que six. Plus de la moitié des dissidents a choisi de respecter, après l'avoir brisée, l'unité des votes. Certes, six députés ont maintenu leur opposition au texte et ont refusé de se soumettre au principe de l'unité de vote. Toutefois, ces six députés, qui représentent à peine 2 % de l'effectif total du groupe[2361], utilisent, généralement, la dissidence afin de promouvoir une politique alternative[2362] ; ils substituent, alors, à l'unité de vote du groupe UMP une autre unité de vote, correspondant à la consigne particulière qu'ils ont forgée.

Il est difficile de fournir des exemples de parlementaires qui refusent, de manière massive et continue, de suivre l'unité de vote. Les groupes centristes pourraient fournir cet exemple,

[2358] Dix-sept ont soutenu le texte et quatre-vingt-onze ont voté contre.
[2359] Ce fut le cas de dix-sept députés du groupe SRC.
[2360] Attitude partagée par quarante-deux membres du groupe SRC.
[2361] 1,89 %.
[2362] Il s'agit des députés *villepinistes*, H. CUQ, G. GEOFFROY, F. GOULARD, J. P. GRAND, J. LE GUEN et de J. MYARD.

toutefois, il nous a déjà été possible d'estimer que malgré leur refus d'imposer une consigne, l'unité des votes est, traditionnellement, suivie par les membres du groupe, conscients de l'impact négatif des divisions.

Ces exemples concordants nous permettent d'affirmer que l'unité, et non l'unanimité, est une pratique constante qui n'a pas connu d'opposition massive et durable[2363], la quasi-totalité des parlementaires se soumettant à une pratique qu'ils perçoivent comme obligatoire.

b) L'unité de vote, une obligation

Les parlementaires acceptent habituellement de se soumettre à la discipline de vote qui assure l'unité des votes, parce qu'ils estiment être face à une pratique obligatoire. Du fait de sa constance, la soumission à la discipline de vote est devenue la norme, le comportement parlementaire type, dont on ne conçoit pas que les élus puissent s'éloigner. Afin de garantir cette constance, les statuts des groupes parlementaires ont pris soin de rappeler à leurs membres que l'unité des votes est une obligation, parfois impérative, dont la violation entraîne une sanction, qui peut aller jusqu'à l'exclusion. Cette mention de l'unité de vote par les règlements des groupes parlementaires ne permet pas, à elle seule, de résoudre le problème de la nature de la discipline de vote. La présence, au sein des statuts, de l'obligation de respecter l'unité des votes est la formalisation de l'usage constant et général ; formalisation qui lui donne force contraignante, sans pour autant empêcher leur éventuelle qualification de coutume constitutionnelle, les statuts les groupes n'appartenant pas au droit positif : *« le groupe parlementaire est un organe de pur fait doté de compétences dans le fonctionnement des assemblées, mais dépourvu de toute capacité juridique en dehors de celle-ci »*[2364]. Le droit qu'ils génèrent leur est propre et n'est pas intégré au corpus normatif de l'Etat comme pourrait l'être une coutume constitutionnelle[2365].

Les dispositions accordant force contraignante à la pratique sont diverses et obéissent aux traditions propres à chaque courant politique. Au sein du groupe socialiste, la soumission à l'unité des votes est un impératif, en effet, l'article 17 du règlement intérieur du groupe SRC affirme qu'*« en séance et dans les commissions, l'unité de vote est la règle »*. Celle-ci ne peut

[2363] Ou, pour reprendre les critères de l'usage, d'opposition constante et générale.

[2364] J. Cl. MASCLET, *Le rôle du député et ses attaches institutionnelles sous la Cinquième République*, *op. cit.*, p. 95.

[2365] De même, les tribunaux ont pu reconnaître que les statuts et règlements des structures politiques n'étaient pas justiciables au sens où l'Etat ne pouvait garantir le respect. Pour une illustration récente voir TGI de Béthune 16 mars 2010.

céder que de manière exceptionnelle, sur décision du groupe saisi par le parlementaire qui souhaite retrouver sa liberté de vote[2366]. En dehors de cette autorisation, toute violation de l'unité est un cas d'indiscipline, que le bureau du groupe peut déférer au Parti Socialiste, qui peut prononcer des sanctions allant de l'avertissement à l'exclusion temporaire ou définitive[2367].

S'ils admettent la possibilité de s'extraire de la règle de l'unité des votes, les statuts socialistes prennent soin de préciser que cela ne peut être qu'exceptionnel. Le groupe gaulliste adopte une position inverse, considérant que la discipline de vote est l'exception et que la liberté de vote est le principe. Toutefois, les statuts prennent soin de préciser que *« les membres du groupe UMP sont tenus, en règle générale, de respecter et de soutenir les décisions prises par la majorité du groupe »*[2368]. Le groupe UMP de l'Assemblée n'évoque pas l'unité de vote, mais la solidarité à laquelle sont tenus les parlementaires membres : *« en règle générale, les membres du groupe et les apparentés se doivent de manifester dans leurs paroles, leurs écrits ou leurs votes, leur solidarité avec les décisions de la majorité du groupe »*[2369]. Lorsque le scrutin ne porte ni sur un sujet de conscience[2370], ni sur un engagement de la responsabilité du Gouvernement[2371], les membres du groupe UMP sont tenus à l'unité. Le terme de solidarité renvoie à un engagement conclu entre les membres du groupe qui deviennent solidairement responsables de l'obligation d'unité.

Les autres groupes parlementaires ont choisi de ne pas se doter de statut, le groupe fonctionnant, alors, sur la base de règles implicitement acceptées par les élus. L'unité de vote appartient à ces règles non écrites et s'impose, avec plus ou moins d'intensité. Ainsi, les élus communistes ont longtemps été soumis, même en l'absence de dispositions statutaires les y contraignant, à une discipline de vote rigide, les chefs de parti s'arrogeant le leadership du groupe parlementaire et assurant, par leur autorité, le respect de l'unité des votes. Celle-ci est aujourd'hui présentée comme un objectif par les différentes formations composant le groupe GDR, qui tentent d'établir une consigne de vote acceptée par l'ensemble de leurs élus, afin de manifester, à travers leur unité de vote, leur cohésion.

[2366] Article 17 règlement intérieur du groupe SRC. Voir *supra*.

[2367] Article 9-6 des statuts du Parti Socialiste qui affirme : *« en toutes circonstances, ils [les parlementaires socialistes] doivent respecter la règle de l'unité de vote de leur groupe »*. Voir *supra*.

[2368] Article 2 du règlement intérieur du groupe UMP du Sénat. Voir *supra*.

[2369] Article 5 alinéa 2 des statuts du groupe UMP de l'Assemblée Nationale. Voir *supra*.

[2370] Auquel cas la liberté de vote accordée aux élus est absolue, article 5 alinéa 1.

[2371] Puisque dans ce cas, *« le groupe peut décider, à la majorité absolue de ses membres et apparentés, d'instaurer une discipline de vote pour les scrutins de motion de censure et de confiance »*. Article 5 alinéa 2 des statuts du groupe UMP de l'Assemblée Nationale.

Qu'elle ait été ou non expressément prévue par les règlements intérieurs, l'unité de vote est l'objectif vers lequel tend l'organisation du groupe, elle est une nécessité intériorisée plus que prescrite, comme en atteste l'habituelle unité de vote des élus UMP, alors qu'aucune disposition n'érige celle-ci en obligation impérative. L'unité de vote des élus socialistes est également, aujourd'hui, le résultat d'une intériorisation, la faiblesse des organisations partisane et parlementaire ayant rendu inopérante l'existence de sanctions. L'attachement à un comportement traditionnel, qu'ils perçoivent comme obligatoire, explique leur vote, indépendamment des prescriptions statutaires, qui n'interviennent que de manière secondaire dans le processus qui conduit l'élu à accepter l'unité de vote.

L'unité de vote semble présenter les caractéristiques de la coutume, elle ne peut, toutefois, être érigée au rang de norme constitutionnelle, les parlementaires ne percevant pas l'obligation, à laquelle ils se soumettent, comme une obligation juridique.

2) Un usage dépourvu de valeur juridique

Certes, la violation de l'unité de vote entraîne des sanctions, or, la caractéristique d'une obligation juridique est l'existence de mesures venant sanctionner les manquements (a). Toutefois, cette seule assertion ne peut permettre de reconnaître à la discipline de vote une valeur juridique, notamment parce que les sanctions n'existent que parce qu'elles sont acceptées par les élus, qui perçoivent l'unité comme une obligation morale et non comme une règle juridique (b).

a) La règle juridique, une règle sanctionnée

Il est habituel de considérer qu'une règle est juridique à partir du moment où sa violation entraîne la sanction du contrevenant[2372]. Le Droit est effectivement conçu comme l'*« ensemble des règles de conduite socialement édictées et sanctionnées, qui s'imposent aux membres de la société »*[2373]. En ce sens, la discipline de vote semble relever du Droit : elle est

[2372] Même s'il existe des exceptions, certaines règles, bien que juridiques, n'étant pas assorties de sanctions. Tel est le cas de l'inscription sur les listes électorales : *« l'inscription sur les listes électorales est obligatoire »*. Toutefois, l'article L. 9 du code électoral, pas plus que les décrets pris en Conseil d'Etat nécessaires à son application, ne mentionnent les sanctions du contrevenant. Sauf à considérer que l'impossibilité, pour celui qui ne se soumet pas à cette obligation, de participer aux élections, constitue la sanction de son manquement.

[2373] G. CORNU, *Vocabulaire juridique*, *op. cit.*, p. 333 et svtes.

une conduite sociale qui s'impose aux parlementaires et dispose d'un mécanisme de sanction. De manière plus détaillée, le Droit est un *« ensemble de règles prescriptives, générales et impersonnelles, écrites ou coutumières, permettant la régulation des rapports entre les membres d'une société. Toute communauté organisée génère des normes sociales et obligatoires créant des droits et des devoirs, et dont le but est de régler les relations entre les personnes et entre les groupes. Ces règles sociales sont prescrites : elles fixent des obligations et des interdictions et par conséquent, imposent certains comportements. Elles définissent ainsi des limites à la liberté individuelle. Leur violation s'accompagne de mécanismes de sanctions - plus ou moins sophistiqués et plus ou moins forts selon l'importance de la règle »*[2374]. Si l'on s'en tient à cette approche, la discipline de vote semble être une règle de droit, elle est effectivement édictée par une communauté, un groupe social constitué des élus ayant adhéré à un groupe parlementaire. Elle est établie afin de régler les rapports entre les individus et entre eux et leurs groupes. Elle crée une obligation : celle de se soumettre à la consigne élaborée par le groupe et a pour corollaire le droit, revendiqué par les élus, de participer à la formulation de la consigne, qui une fois adoptée, devient impérative. En ce sens, la discipline de vote crée une obligation prescriptive qui interdit aux parlementaires de s'éloigner, sauf excuse acceptée par le groupe, de la consigne majoritaire. Interdiction assortie de sanctions, qui peuvent être expressément prononcées par le bureau du groupe ou l'instance exécutive du parti, l'élu pouvant, selon la gravité du manquement, être sanctionné par un avertissement, un blâme ou une exclusion qui peut être définitive ou temporaire. Les sanctions peuvent également être implicites, il s'agit alors de mesures de rétorsion empêchant l'élu de mener pleinement son mandat (refus de lui accorder un rapport, de le laisser poser une question au Gouvernement, de lui attribuer une subvention …). La discipline de vote est donc bien une norme sociale, adoptée et acceptée par la communauté à laquelle elle a vocation à s'appliquer et dont le respect est assuré par l'existence de sanctions.

Pour autant, il nous est impossible de reconnaître que la discipline de vote est une règle juridique puisqu'une *« règle de droit désigne tout norme juridiquement obligatoire »*[2375], c'est-à-dire *« assortie de la contrainte étatique »*[2376]. Or, la sanction frappant le parlementaire qui refuse de se soumettre à la discipline de vote n'est pas une mesure étatique, ni les partis ni les groupes parlementaires ne sont des démembrements de l'Etat. Il s'agit de *« fragments de*

[2374] O. NAY (dir.), *Lexique de science politique, Vie et institutions politiques*, Paris, Dalloz, 2008, p. 153.
[2375] G. CORNU, *Vocabulaire juridique*, *op. cit.*, p. 788.
[2376] *Ibid*.

l'un des pouvoirs publics » [2377] ; organisations *sui generis* agissant dans le respect des règles étatiques, mais ne participant pas, en cette qualité à l'édiction de ces règles. La discipline de vote est donc uniquement une mesure propre à la collectivité politique.

La soumission à la règle de l'unité de vote, si elle est bien ressentie comme une obligation impérative, n'est pas perçue par les parlementaires comme une obligation juridique pouvant entraîner une sanction étatique. Or la doctrine a établi que l'*opinio juris* est l'un des critères constitutifs de la coutume, une pratique qui serait respectée, sans que les sujets de droit qui s'y soumettent, aient le sentiment d'obéir à une règle juridiquement obligatoire, ne peut être qualifiée de coutume ; elle ne peut devenir une source du Droit puisqu'elle ne s'appuie pas sur la conviction de sa nature juridique.

a) L'unité de vote, une obligation morale

Bien qu'il soit consacré par de nombreux règlements intérieurs, les élus acceptent l'impératif d'unité des votes, non pas par référence à une règle prescriptive, mais parce qu'ils estiment devoir, moralement, respecter la cohésion politique de leur groupe. En ce sens, l'unité de vote n'est pas une obligation juridique, elle est une obligation morale. Les parlementaires estiment qu'il est de leur devoir d'offrir, par leur unité, la possibilité aux électeurs, qui ont placé leur confiance en eux, de voir triompher leur opinion politique. Ainsi, J. L. PREEL, député du groupe Nouveau Centre, estime que la discipline de vote relève de l'obligation sociale et non de l'obligation juridique ; selon lui, la discipline de vote est une *« règle morale »* [2378]. G. BOURDOULEIX, député UMP, complète cette vision en estimant que la règle de l'unité se situe *« au niveau de la conscience et des convictions de l'élu »*[2379].

La soumission à la discipline de vote est donc indépendante de la présence de sanctions, les élus se référent à leur devoir qui, à la différence de l'obligation, ne leur est pas imposé de l'extérieur. Les parlementaires se soumettent à l'unité de vote puisqu'ils le doivent et non parce qu'ils y sont obligés. Ce respect n'est pas motivé par une réflexion juridique, mais par un appel à des valeurs sociales, telles la fidélité et l'honnêteté. Ainsi, J. P. MICHEL, considère que *« la discipline de vote est une honnêteté face aux électeurs qui ont porté leurs*

[2377] E. PIERRE cité par P. AVRIL et J. GICQUEL, *Droit parlementaire*, *op. cit.*, p. 103.
[2378] Réponse au questionnaire adressé aux parlementaires.
[2379] *Idem.*

suffrages sur le parlementaire »[2380]. De même, F. CORNUT GENTILLE estime que la discipline de vote est le moyen pour un candidat chanceux de concrétiser son devoir et de *« respecter l'engagement politique pris devant les électeurs »*[2381]. Il s'agit d'un engagement moral et non pas juridique, puisque la Constitution interdit le mandat impératif[2382] et ne permet pas aux électeurs de révoquer un parlementaire dont les votes auraient été contraires à leurs consignes.

Les élus estiment également remplir, en se soumettant au principe de l'unité de vote, un engagement moral envers leur parti. Ainsi, en écho à la réponse J. P. MICHEL, A. VALLINI, estime que la discipline de vote est *« une question d'honnêteté vis-à-vis de la formation politique sous l'étiquette de laquelle on a été élu »*[2383]. Ph. LEROY estime que le parti peut exiger la réalisation de l'obligation à laquelle le parlementaire a souscrit : *« par définition un parti politique a vocation à conquérir le pouvoir par les urnes. La victoire se traduit alors par la mise en œuvre d'un programme que les citoyens ont soutenu au travers de leurs votes. Sur la base de cette légitimation, le parti politique vainqueur se trouve en position de demander aux élus qui en sont issus de veiller au respect de la mise en œuvre par la puissance publique du programme ainsi approuvé »*[2384].

Le fondement de la soumission à la règle de l'unité de vote n'est pas juridique, mais moral. Elle est ressentie comme une obligation par les élus, toutefois, l'absence de *l'opinio juris* ne permet pas de faire de la discipline de vote une règle coutumière.

En revanche, et puisqu'elle répond aux critères de l'usage, il est possible de s'interroger sur son éventuelle appartenance à la catégorie des conventions constitutionnelles, accords politiques entre les acteurs institutionnels qui consacrent le caractère obligatoire d'une pratique dépourvue de valeur juridique, mais revêtant une nature politique.

[2380] Sénateur Socialiste. *Idem*.

[2381] Député UMP. *Idem*.

F. VANNSON, qui appartient également au groupe UMP de l'Assemblée adopte une attitude analogue, estimant : *« nous nous auto-disciplinons, parce que nous avons pris des engagements auprès des électeurs et que nous sommes en situation de les tenir (…). Nous avons une responsabilité envers les électeurs »*.

[2382] Article 27 de la Constitution.

[2383] Député Socialiste. Réponse au questionnaire adressé aux parlementaires.

[2384] Sénateur UMP. *Idem*.

§2 : La discipline de vote, une pratique politiquement obligatoire

Il nous a été impossible, d'attribuer à la discipline de vote une valeur coutumière, en dépit du sentiment d'obligation ressenti par les parlementaires. Cependant, une obligation qui intervient dans le domaine constitutionnel et assure au Gouvernement le soutien d'une majorité de parlementaires, fut-elle relative, et permet à l'opposition d'apparaître, par sa cohésion, comme une alternative politique crédible, ne peut relever du seul fait. La théorie des conventions de la Constitution (A), postulant l'existence de normes de valeur constitutionnelle, mais ayant une nature politique et non pas juridique, pourrait nous permettre de qualifier efficacement la discipline de vote (B).

A) De la convention en droit constitutionnel

En droit constitutionnel comme en droit civil, la convention désigne une *« règle résultant d'un commun accord tacite ou explicite »*[2385]. Traduction littérale de la formule de DICEY[2386], l'expression *convention de la Constitution*, plus précise que la formule *convention constitutionnelle*, et plus exacte que l'expression *convention à la Constitution*, qui implique que ces normes ont été ajoutées artificiellement par une autorité qui n'est pas le constituant, permet, seule, d'appréhender totalement le phénomène constitutionnel, en insistant sur le fait que les *conventions de la Constitution* sont générées par la Constitution, ce qui explique que les acteurs constitutionnels se sentent liés par la règle qu'ils ont élaborée.
Admettre l'existence de telles règles en droit constitutionnel, c'est accepter que la Constitution puisse être complétée par une pratique consensuellement admise par l'ensemble des acteurs constitutionnels. Or, il nous a été possible de constater les réticences de la doctrine à reconnaître que la pratique puisse utilement compléter la norme suprême. Cependant, elle accepte plus facilement les conventions que les coutumes constitutionnelles, leurs défenseurs ne prétendant pas démontrer leur valeur juridique (2). Ces *« règles non écrites portant sur la manière dont les pouvoirs juridiques attribués par la Constitution doivent être exercés,*

[2385] *Le Petit Larousse Illustré*, 2002, p. 259.
[2386] *« Convention of the Constitution »*.

conformément aux principes et convictions politiques actuellement reconnus »[2387], distinctes des coutumes et usages (1), font partie de la Constitution, elles lui donnent vie[2388].

1) Les critères constitutifs de la convention de la Constitution

« La Constitution ne se limite pas aux dispositions juridiques qui attribuent le pouvoir, elle comprend aussi des règles de nature politique qui déterminent la pratique conformément à l'esprit selon lequel les pouvoirs ainsi attribués peuvent être exercés. Ces conventions sont inséparables de la Constitution telle qu'elle s'applique »[2389]. Les conventions de la Constitution sont des pratiques légitimées par le consentement de tous ; contrairement à la coutume, elles ne tirent pas leur force obligatoire de la répétition, mais du consensus qui existe entre les acteurs constitutionnels.

L'accord qui donne naissance à la convention doit être unanime, ainsi, le recours à l'article 11 afin de réviser la Constitution en utilisant le référendum sans obtenir l'aval du Parlement, ne peut être considéré comme une convention de la Constitution, cette pratique ayant été davantage décriée qu'acceptée. En atteste la motion de censure adoptée contre le Gouvernement POMPIDOU grâce au soutien de parlementaires habituellement favorables à la politique et aux Gouvernements du chef de l'Etat. Le président du Sénat, G. MONNERVILLE, a également manifesté sa désapprobation à l'égard d'une pratique qu'il qualifie de *« forfaiture »*[2390]. De même, P. REYNAUD adresse, par l'intermédiaire du Premier Ministre, un message au Président de la République : *« c'est notre honneur de parlementaire qui est en cause … allez dire à l'Elysée que cette Assemblée n'est pas assez dégénérée pour renier la République »*[2391].

[2387] P. AVRIL cité par D. CHAGNOLLAUD, *Droit constitutionnel contemporain, théorie générale. Les régimes étrangers*, t. 1, 6e éd., Paris, Dalloz, 2009, p. 54.

[2388] Selon I. JENNINGS, les conventions *« donnent chair aux '' dry bones of the law '' »*. I. JENNINGS cité par P. AVRIL, Enchantements et désenchantement sous la Cinquième République, *op. cit.*, p. 12.

[2389] P. AVRIL, Une revanche du droit Constitutionnel ?, *Pouvoirs*, n° 49, 1989, p. 8.

[2390] *« Si le Chef de l'Etat a décidé en connaissance de cause, je me permets de l'affirmer, de la violer, le Premier Ministre n'avait qu'à ne pas signer, il n'avait qu'à ne pas dire OUI... au référendum... et le référendum donc n'aurait pas été possible, puisque je vous ai expliqué que c'est à la demande du Premier Ministre, ou à l'initiative parlementaire, c'est-à-dire à la demande des Chambres, que la révision est possible. On le lui a imposé ; il y a quelques mois ce n'était pas son sentiment, aujourd'hui il a accepté, il va contresigner le projet de loi. Il prend ses responsabilités, chacun de nous prendra les siennes ; l'avenir, je ne sais pas s'il sera lointain ou proche, jugera. Le peuple français comprendra et, au moment où il aura compris, je ne sais pas dans combien de temps, il saura au moins quels sont ceux qui ont voulu le bien servir. Laissez-moi vous dire que la motion de censure m'apparaît comme la réplique directe, légale, constitutionnelle, à ce que j'appelle une forfaiture »*. G. MONNERVILLE, le 29 septembre 1962 lors du Congrès du Parti Radical.

[2391] P. REYNAUD, séance du 4 octobre 1962.

L'absence de consensus, fondement des conventions de la Constitution, interdit à cette pratique d'acquérir une force obligatoire. En revanche, l'acquiescement progressif de la majorité, puis de l'opposition[2392], offre à la pratique, à travers la théorie des conventions de la Constitution, force obligatoire. Ainsi, lorsqu'en 1960, Ch. DE GAULLE refusa d'accéder à la demande d'une majorité de députés, les critiques nombreuses de cette violation, empêchèrent de la considérer comme une convention de la Constitution. En effet, si la motion de censure déposée par les députés socialistes et radicaux aux premiers jours de la session parlementaire ordinaire, n'a recueilli que cent vingt-deux voix, *« il ne faudrait pas cependant sous-estimer le choc provoqué par l'interprétation présidentielle chez nombre de députés qui, tout en se refusant à censurer le Gouvernement, n'en ont pas moins jugé avec sévérité cette atteinte à la souveraineté parlementaire »*[2393]. Les oppositions sont moins nombreuses en 1979, lorsque V. GISCARD D'ESTAING, accepta, tout en prenant soin d'affirmer que sa compétence n'était pas liée par la demande[2394], de convoquer le Parlement en session extraordinaire. Les centristes, par son intermédiaire, ratifient la pratique inaugurée par Ch. DE GAULLE qui, progressivement, remplace la lettre de la Constitution. A tel point qu'une fois élu Président de la République, et confronté à la cohabitation, F. MITTERRAND fera sienne l'interprétation gaulliste des institutions et refusera d'ouvrir une session extraordinaire, quand bien même celle-ci aurait été demandée par le Premier Ministre. A travers le Président de la République, l'ancienne opposition socialiste manifeste son accord à la substitution de l'esprit à la lettre de la Constitution : *« le Gouvernement ne peut, comme on a cru pouvoir l'affirmer, décider la convocation d'une session extraordinaire, et en fixer l'ordre du jour. Ces compétences relèvent de la seule responsabilité et de la seule appréciation du Président de la République »*[2395]. A travers leur Premier Ministre, les gaullistes attestent leur acceptation de la pratique. J. CHIRAC affirmant, en réponse au communiqué du Président de la République, le caractère discrétionnaire du pouvoir que lui reconnaît la Constitution : *« c'est parfaitement conforme à ses prérogatives présidentielles et je ne l'ai jamais contesté »*[2396]. En 1993, lorsqu'il fut confronté au même refus présidentiel, E. BALLADUR, Premier Ministre, légitima, à son tour, la convention ainsi établie : *« tous les juristes sont d'accord, c'est dans*

[2392] Ou plutôt des oppositions.

[2393] J. L. PARODI, Quatre années de controverses constitutionnelles, *RFSP*, 1962, n° 4, p. 850-851.

[2394] *« J'ai décidé de signer le décret »*, formulation qui signifie qu'il aurait tout aussi bien pu refuser. V. GISCARD D'ESTAING cité par P. AVRIL, *Les conventions de la Constitution, normes non écrites du droit politique, op. cit.*, p. 75.

[2395] F. MITTERRAND, communiqué du 16 décembre 1987 cité par P. AVRIL, *ibid*.

[2396] J. CHIRAC, cité par P. AVRIL, *ibid*, p. 75.

les pouvoirs du Président de la République »[2397]. L'ensemble des acteurs politiques ont ainsi manifesté leur accord à l'application biaisée du droit constitutionnel, celle-ci est devenue légitime et par là même obligatoire. Les acteurs constitutionnels ont donc, par leur accord, créé un nouveau pouvoir du Président de la République qui peut, s'il le désire, s'opposer à la convocation du Parlement en session extraordinaire, alors que le texte Constitutionnel ne comportait pas cette potentialité[2398]. Pour l'avenir, les pouvoirs constitués devront s'en tenir à cette nouvelle délimitation des compétences présidentielles, le précédent ainsi créé s'imposant maintenant à eux.

Les deux premiers critères du *« test de JENNINGS »*[2399], l'existence de précédents ayant acquis, du fait de l'acquiescement général, une force contraignante, permettent d'affirmer que nous sommes face à une convention, à la condition que la règle, ainsi élaborée, ait une raison d'être. Ce dernier critère, plus hermétique, est explicité par P. AVRIL, qui estime qu'il doit exister un fondement à la règle, une justification supérieure équivalant aux principes de fonctionnement du régime[2400]. Sont ainsi des conventions de la Constitution, des règles, issues du consentement des acteurs constitutionnels, qui leur confère une force contraignante, règles qui concourent au fonctionnement harmonieux du régime, notamment parce qu'elles assurent l'effectivité de la collaboration des pouvoirs. Est, en ce sens, en Grande-Bretagne, une convention de la Constitution, la démission du Premier Ministre lorsque la chambre lui a manifesté sa défiance. En France, la démission du Premier Ministre, lorsque le Président de la République lui signifie qu'il n'a plus sa confiance est également une telle convention de la Constitution. Convention expressément dévoilée par F. MITTERRAND en 1981 : *« il est entendu entre un Président de la République et un Premier Ministre sous la Cinquième République, que le Premier Ministre doit s'écarter le jour où c'est nécessaire »*[2401]. Les critères de la Convention sont vérifiés : il existe des précédents, puisqu'à cette date, six Premiers Ministres ont démissionné à la demande du Président de la République, ces précédents étaient ressentis comme obligatoires puisque *« chaque lettre de démission montre que [les premiers ministres] s'estimaient liés par une règle »*[2402]. Ainsi, M. ROCARD,

---

[2397] E. BALLADUR, cité par P. AVRIL, *idem*, p. 76.

[2398] P. AVRIL, évoquant l'extension des pouvoirs du Président de la République, par son interprétation active des dispositions constitutionnelles, estime que *« la nouvelle convention sur la présidence s'est si bien imposée qu'il n'est pas une seule des ''violations'' alléguées naguère qui ne soit aujourd'hui admise comme l'application orthodoxe »*. P. AVRIL, Une revanche du droit Constitutionnel ?, *op. cit.*, p. 8-9.

[2399] P. AVRIL, *Les conventions de la Constitution, normes non écrites du droit politique*, *op. cit.*, p. 110-111.

[2400] *Ibid*.

[2401] F. MITTERRAND, cité par Ch. BIDEGARAY, P. AVRIL à la recherche des « conventions de Constitution », *RFSP*, 1998, n° 5, p. 669.

[2402] *Ibid*.

évoquant sa démission, légitime la convention de la Constitution inaugurée en 1962 par Ch. DE GAULLE : *« Monsieur le Président … il est dans la Constitution que vous décidez ce que vous voulez, quand vous voulez et que vous n'avez pas à motiver »*[2403]. Enfin, la règle a une raison d'être puisqu'*« elle répondait à la division hiérarchique du travail instaurée par le Général DE GAULLE »* [2404] dès le discours de BAYEUX dans lequel il affirmait : *« au chef de l'Etat la charge d'accorder l'intérêt général quant au choix des hommes avec l'orientation qui se dégage du Parlement. A lui la mission de nommer les ministres et, d'abord, bien entendu, le Premier, qui devra diriger la politique et le travail du Gouvernement. Au chef de l'Etat la fonction de promulguer les lois et de prendre les décrets, car c'est envers l'Etat tout entier que ceux-ci et celles-là engagent les citoyens. A lui la tâche de présider les Conseils du Gouvernement et d'y exercer cette influence de la continuité dont une Nation ne se passe pas. A lui l'attribution de servir d'arbitre au-dessus des contingences politiques, soit normalement par le conseil, soit, dans les moments de grave confusion, en invitant le pays à faire connaître par des élections sa décision souveraine. A lui, s'il devait arriver que la patrie fût en péril, le devoir d'être le garant de l'indépendance nationale et des traités conclus par la France »*[2405]. Conception ensuite endossée par ses successeurs[2406]

In fine, les conventions de la Constitution sont des pratiques qui ont acquis, du fait du consentement des acteurs constitutionnels que sont le chef de l'Etat, le chef du Gouvernement et les parlementaires, une force obligatoire ; encore cette convention doit-elle porter sur la matière constitutionnelle et plus encore faire corps avec elle puisqu'elle se substitue légitimement aux dispositions expresses de la norme suprême, bien qu'elle n'ait pas, comme elle, valeur juridique. DICEY estime que la convention est constitutionnelle lorsque les règles posées ont trait, même indirectement, à *« la distribution et à l'exercice du pouvoir souverain*

[2403] Formule qui atteste la substitution de la convention à la lettre de la Constitution. M. ROCARD, cité par R. BACQUE, *L'enfer de Matignon*, *op. cit.*, p. 276.

[2404] Ch. BIDEGARAY, P. AVRIL à la recherche des « conventions de Constitution », *op. cit.*, p. 669.

[2405] Discours du 16 juin 1946. Dans un même esprit, la conférence de presse du 31 janvier 1964 a donné à Ch. DE GAULLE l'occasion de rappeler la place prééminente du Président dans l'agencement constitutionnel : *« Quant à la répartition des pouvoirs, elle a été observée suivant ce que prévoit notre Constitution. Les rôles attribués respectivement : au Président, garant du destin de la France et de celui de la République, chargé par conséquent de graves devoirs et disposant de droits étendus ; au Gouvernement, nommé par le chef de l'Etat, siégeant autour de lui pour la détermination et la mise en œuvre de la politique et dirigeant l'administration »*.

[2406] Ainsi, G. POMPIDOU affirme : *« le chef de l'Etat, investi directement de la confiance de la Nation, est et doit être, le chef incontesté de l'Exécutif. C'est lui qui, avec son Gouvernement doit définir la politique et la conduire. Le Premier Ministre, comme l'indique son nom, n'est que le premier des ministres. Le rôle de coordination qu'il joue dans le Gouvernement, la responsabilité qu'il exerce et engage vis-à-vis de l'Assemblée, ne peuvent effacer cette subordination fondamentale »*. G. POMPIDOU, *Le nœud gordien,* Paris, Plon, 1974, p. 60 et svtes.

Cette notion de subordination traverse le régime. Malgré, parfois, un apparent retour au texte, ainsi, J. CHIRAC affirma-t-il dans son message au Parlement du 19 mai 1995 : « *le Président de la République incarne la Nation, le Gouvernement conduit la politique de la Nation »*. Elle permet, sous la treizième législature, à N. SARKOZY de qualifier F. FILLON, Premier Ministre, de « *collaborateur »*, *Sud Ouest*, 22 août 2007.

dans l'Etat »[2407]. Si elles interviennent en matière constitutionnelle, ces pratiques ne doivent pas pouvoir se rattacher à une norme du droit positif ; si la pratique est prévue par le texte constitutionnel, voire par la loi, il ne peut s'agir de convention de la Constitution, la source de l'obligation n'étant plus la convention, mais le droit positif de l'Etat

2) La convention, une pratique obligatoire

Les conventions de la Constitution s'imposent aux détenteurs des pouvoirs constitutionnels, sans qu'il soit, pour autant, possible de qualifier juridiquement cette obligation. Si l'on s'interroge sur les motifs qui conduisent les acteurs constitutionnels à adopter un comportement conforme à la convention qu'ils ont créée, seule la motivation politique semble pertinente (a). Pourtant, les conventions de la Constitution ne sont pas des faits politiques, elles appartiennent, parce qu'elles font corps avec le texte, à *« l'ordre constitutionnel normatif »*[2408] (b).

a) L'absence de sanction juridique, spécificité des obligations conventionnelles

Les conventions de la Constitution comblent le silence constitutionnel ou substituent un comportement de référence à la norme constitutionnelle ; comportement qui est perçu par les acteurs politiques comme obligatoire. Elles se présentent donc comme *« des règles non écrites, des modalités d'application de la Constitution, sur lesquelles les acteurs du jeu politique, se mettent d'accord ; qui font l'objet d'un consensus, qu'ils s'engagent à respecter »*[2409]. Définition qui ne permet pas de cerner la nature de cet engagement.

La théorie juridique postule qu'une attitude est juridiquement obligatoire lorsque son non-respect est sanctionné par le juge ; la règle juridique est une règle sanctionnée. Si l'obligation créée par la convention a une nature juridique, il existe une sanction à sa violation et les acteurs constitutionnels peuvent agir devant le juge pour faire respecter la règle et obtenir la sanction de celui qui aurait refusé de s'y soumettre. Toutefois, à l'opposé de la coutume, les

[2407] DICEY, cité par P. AVRIL, *Les conventions de la Constitution, normes non écrites du droit politique*, *op. cit.*, p. 105.
[2408] *Idem*, p. 150.
[2409] Ph. ARDANT et B. MATHIEU, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, *op. cit.*, p. 75.

conventions de la Constitution ne sont pas justiciables : elles ne peuvent être consacrées par un juge, qui ne peut s'appuyer sur leurs violations pour sanctionner un quelconque contrevenant : *« une coutume peut être constatée et sanctionnée par les tribunaux, tandis qu'une convention ne peut pas l'être »*[2410]. Ainsi, aucun Président de la République ne pourrait agir, devant aucun juge, afin d'obtenir la révocation d'un Premier Ministre qu'il souhaiterait renvoyer, la démission du Premier Ministre n'étant juridiquement obligatoire que si la majorité parlementaire renverse le Gouvernement[2411]. De même, avant leur ratification en 1995, aucun parlementaire n'aurait pu se plaindre utilement, auprès d'un juge quelconque, de l'attitude d'un Gouvernement qui aurait refusé de se soumettre aux questions au Gouvernement, les dispositions constitutionnelles attribuant au Gouvernement la priorité dans la fixation de l'ordre du jour des assemblées.

Le refus de l'un des acteurs constitutionnels de se soumettre à une convention, permet à la disposition expresse de retrouver son applicabilité ; quant à la convention, elle rejoint le panthéon des pratiques constitutionnelles révolues. Il peut ne s'agir que d'une mise en sommeil, la convention devenant de nouveau la norme de référence lorsque les circonstances politiques lui redeviennent favorables. Ainsi, en période de cohabitation, l'accord entre Parlement, Gouvernement et Président de la République, visant à confier à celui-ci la direction du pouvoir exécutif n'existe plus, le Président de la République redevient un arbitre, toujours plus ou moins engagé, et le Premier Ministre retrouve la jouissance de l'ensemble, ou presque, des pouvoirs que lui accorde la Constitution[2412]. Qu'une période de concordance succède à la cohabitation et, de nouveau, le consensus entre les acteurs politiques permet au Président de retrouver ses prérogatives, constitutionnelles certes, mais étoffées par la convention de la Constitution ; *« preuve qu'à la différence d'une règle juridique écrite, la convention peut disparaître quand cesse la configuration qui a permis sa naissance »*[2413].

Toutefois, l'absence de sanction juridique ne signifie pas l'inexistence de toute sanction : si la convention n'est pas une règle juridique, elle demeure une règle puisqu'elle prescrit un comportement, perçu comme légitime et impératif, et respecté du fait de l'existence de

---

[2410] F. HAMON et M. TROPER, *Droit constitutionnel*, 29e éd., Paris, LGDJ, 2005, p. 210.

[2411] Le Président de la République pourrait, toutefois, obtenir de la majorité qu'elle notifie sa défiance au Gouvernement en le renversant ou en s'opposant durablement aux textes qu'il présenterait.

[2412] Ces relativisations permettent d'affirmer qu'une part de l'accord original, qui a permis au Président d'accroitre ses pouvoirs aux dépens du Gouvernement, perdure en période de cohabitation, notamment parce que le Premier Ministre ne souhaite pas affaiblir une institution qu'il souhaite incarner dans un futur proche. Ce qui explique, notamment, que ni J. CHIRAC ni E. BALLADUR ne se soient opposés au Président refusant de convoquer le Parlement en session extraordinaire.

[2413] Ch. BIDEGARAY, P. AVRIL à la recherche des « conventions de Constitution », *op. cit.*, p. 669.

« sanctions indirectes »[2414]. Ainsi, sous la Cinquième République, le Premier Ministre qui refuserait de céder aux injonctions du Président de la République, serait contraint, juridiquement, de démissionner par la majorité de l'Assemblée Nationale si celle-ci est favorable au Président. La peine venant, indirectement, sanctionner la violation d'une convention ne tarderait pas à être prononcée. Toutefois, l'existence de sanctions indirectes ne peut seule expliquer le respect habituel des conventions de la Constitution, notamment parce que toutes les conventions ne sont pas assorties de sanctions indirectes. Ainsi, en Grande-Bretagne, il n'existe aucun moyen de sanctionner le monarque qui aurait refusé d'accéder à une demande quelconque du Premier Ministre. Si on estime que le fait pour le Président de la République, nouvellement élu, d'abandonner ses autres mandats électoraux est non pas une coutume, mais une convention de la Constitution, il n'existe aucun moyen de sanctionner un Président qui refuserait de se soumettre à cette règle ; aucune sanction directe ou indirecte[2415].

L'existence de sanctions, même indirectes, ne peut être le seul *leitmotiv* des acteurs constitutionnels qui se conforment à un comportement qui peut parfois être contraire aux dispositions constitutionnelles. Faut-il alors, comme F. HAMON et M. TROPER, *« considérer les conventions (...) comme de simples règles politiques, qui ne sont pas obligatoires, mais qu'on conserve soit par crainte des conséquences politiques, soit simplement par souci de fair-play »*[2416] ? Les conventions sont respectées afin de ne pas encourir la désapprobation des autres acteurs constitutionnels, voire du peuple, si celui-ci est habilement informé du refus de se soumettre à une pratique jusqu'alors également respectée par tous. Toutefois, la réprobation n'est pas une peine juridique, elle relève davantage de la « *moralité constitutionnelle »*[2417]. En ce sens, les conventions, *« règles de la vie en société, de la bienséance, qu'il est convenu de respecter »*[2418], établissent les règles d'une vie constitutionnelle commune, un jeu à trois entre Parlement, Gouvernement et Président de la République, où chacun apprend à vivre avec l'autre, à accepter des compromis, et à en faire accepter d'autres. Le refus d'honorer un tel compromis entraînerait l'effondrement de

---

[2414] F. HAMON et M. TROPER, *Droit constitutionnel*, *op. cit.*, p. 211.

[2415] Il est, en effet, difficile d'admettre qu'un tel refus constituerait, de la part du Président, *« un manquement à ses devoirs manifestement incompatible avec l'exercice de son mandat »*, ou puisse entraîner un renversement du Gouvernement sanctionnant indirectement le Président.

De manière générale, il est peu aisé d'illustrer l'existence d'une convention de la Constitution qui imposerait au Président de la République française une obligation, la majorité desdites conventions ayant accru les pouvoirs du chef de l'Etat, sans augmenter, corrélativement, le nombre de ses obligations. Dès lors, il existe peu de cas dans lesquels le Gouvernement ou le Parlement pourrait être tenté de sanctionner, même indirectement, un Président de la République qui aurait refusé d'utiliser la plénitude des prérogatives que les conventions lui reconnaissent.

[2416] F. HAMON et M. TROPER, *Droit constitutionnel*, *op. cit.*, p. 211.

[2417] Ch. BIDEGARAY, P. AVRIL à la recherche des « conventions de Constitution », *op. cit.*, p. 668.

[2418] *Le Petit Larousse Illustré*, 2002, p. 259.

l'ensemble des règles de bienséance constitutionnelle et laisserait les détenteurs des pouvoirs démunis, obligés, en l'absence de conventions, de se référer à un texte, parfois inadapté.

Cette conscience des inconvénients résultant de la violation des conventions explique qu'elles soient présentées comme obligatoires, sans doute apparaissent-elles comme un devoir plus que comme une obligation ; toutefois, quelle que soit la dénomination choisie, il n'est pas possible de considérer que les conventions soient dépourvues de valeur obligatoire.

Les acteurs constitutionnels se soumettent aux conventions, non uniquement du fait de l'existence de sanctions ou par crainte de la réprobation publique, mais parce que ces règles non écrites participent au fonctionnement harmonieux du régime. Cette motivation ne relève, pas plus que les précédentes, du domaine juridique, les obligations issues des conventions de la Constitution ne sont pas juridiques ; toutefois, il est réducteur de considérer qu'elles ne seraient que des normes politiques, notamment parce qu'elles puisent leur force obligatoire dans la Constitution elle-même.

b) La convention, règle politique constitutionnellement obligatoire

Les conventions de la Constitution sont des normes obligatoires. Toutefois, l'obligation ainsi créée n'est pas juridique, mais politique, puisque les mesures qui sanctionnent la violation d'une convention ont une nature politique. De même, il nous a été possible d'établir que les principales raisons qui conduisent les acteurs constitutionnels à respecter les conventions, sont des raisons politiques : éviter la désapprobation et faciliter l'exercice quotidien des prérogatives constitutionnelles. Cependant, les conventions de la Constitution ne créent pas uniquement une obligation politique, l'environnement constitutionnel dans lequel elles évoluent, laisse son empreinte sur la règle ainsi générée. En se substituant à la Constitution, les conventions intègrent l'ordre normatif constitutionnel : *« ces conventions sont inséparables de la Constitution telle qu'elle est appliquée »*[2419]. La matière constitutionnelle dans laquelle elles interviennent, leur permet de transcender leur nature politique et de donner une valeur constitutionnelle. Elles deviennent alors l'un des mécanismes du droit constitutionnel, droit politique et intrinsèquement *« précaire qui ne connaît d'autres sanctions que celles de la réussite ou de l'échec »*[2420].

[2419] P. AVRIL, Une revanche du droit Constitutionnel ?, *op. cit.*, p. 8.
[2420] B. CHANTEBOUT, *Droit constitutionnel et sciences politiques*, *op. cit.*, p. 36.

Dès lors, afin d'appréhender la Constitution dans ses dimensions juridiquement et politiquement obligatoires, il convient d'adopter une *approche compréhensive* de la Constitution et de distinguer « *entre, d'une part, la couche supérieure des règles énoncées par le texte de la Constitution : règles de fond et règles sur la production des normes (règles de procédure), et, d'autre part, la couche inférieure des normes prises en application des premières, une couche intermédiaire de normes qui sont matériellement constitutionnelles parce qu'elles déterminent la manière dont les organes doivent exercer les compétences dont ils sont investis (...) ; ces normes intermédiaires conditionnent par conséquent l'application de la Constitution qui ne peut être saisie dans sa globalité qu'en tenant compte des infléchissements qu'elles lui imposent et, pour cette raison, elles appartiennent incontestablement à l'ordre constitutionnel normatif* »[2421].

Les conventions de la Constitution puisent donc leur force obligatoire dans leur nature contractuelle ; toutefois, la règle, ainsi issue du consensus, n'est pas une obligation juridique, mais un comportement constitutionnellement légitime. Si la discipline de vote répond aux critères constitutifs des conventions de la Constitution, elle deviendra l'un des éléments de ce droit politique et méritera, de figurer au cœur de l'ordre normatif constitutionnel ainsi défini, en qualité d'institution politique.

B) La discipline de vote, une convention de la Constitution

La convention de la Constitution est une règle issue du consentement des acteurs constitutionnels qui acceptent, en dehors de toute disposition juridique, expresse ou tacite, de se soumettre à un comportement perçu comme légitime. JENNINGS a défini les critères permettant de certifier qu'une pratique a acquis le statut de convention de la Constitution. Il estime qu'il doit exister un précédent, la répétition, à l'opposé du processus de formation de la coutume, n'étant pas nécessaire à l'établissement d'une convention, qui tire sa force obligatoire non d'une soumission répétée, mais de l'accord des sujets de droit. Le second critère exige que les acteurs constitutionnels, qui se plient à la règle, s'estiment obligés d'adopter le comportement prescrit. La discipline de vote correspond à ces *critères basiques* : depuis 1958, il est constant que les parlementaires respectent les consignes de vote qu'ils ont

[2421] P. AVRIL, *Les conventions de la Constitution, normes non écrites du droit politique, op. cit.*, p. 149-150.

participé, plus ou moins directement, à forger[2422]. Les conventions ne se résument, cependant pas, à ces deux critères, encore faut-il que la nature politique de l'obligation (1) soit transcendée par son intervention dans la matière constitutionnelle (2).

1) La discipline de vote, une obligation politique

Comme l'ensemble des conventions de la Constitution, la soumission à la discipline de vote a une origine conventionnelle. Toutefois, conformément à l'adage, la règle conventionnelle devient la loi des parties et transforme les engagements librement consentis en obligations qui s'imposent aux cocontractants. Les parlementaires se voient imposer un comportement de référence[2423] : la soumission à l'objectif supérieur de l'unité des votes. Afin de justifier cette soumission, ils invoquent la dimension morale de la discipline de vote (a), qui inscrit leur mandat dans le régime parlementaire majoritaire. Toutefois, cette obligation semble être davantage politique que morale, notamment parce qu'elle ne relève pas, uniquement, du devoir, mais également du calcul politique (b).

a) La discipline de vote, une pratique relevant de la moralité constitutionnelle

La « *moralité constitutionnelle* »[2424] se définit comme l'ensemble des comportements qui doivent être respectés par les acteurs constitutionnels, l'ensemble des règles de bienséance constitutionnelle qui prescrivent des comportements de référence. La discipline de vote répond à cette définition, les parlementaires percevant leur soumission à la règle de l'unité de vote comme un comportement moralement obligatoire[2425]. Les termes de loyauté et de fidélité sont souvent utilisés par les parlementaires, qui évoquent également une nécessaire honnêteté envers leurs partis et leurs électeurs, et par les observateurs, qui constatent que la soumission

---

[2422] La nature conventionnelle de l'obligation est attestée par l'engagement des aspirants députés à soutenir, durant la législature, la politique déterminée par leur parti.

Au Parti Socialiste, cette obligation, mentionnée expressément dans les statuts, résulte de l'adhésion au parti. Dans les groupes du centre et de droite, elle se manifeste plus ponctuellement, par des engagements collectifs, à l'image de celui souscrit par les députés UMP en 2002.

[2423] La forme passive atteste du fait que la volonté des acteurs est maintenant incapable, seule, de libérer le parlementaire. A moins que les circonstances politiques ne lui permettent de s'émanciper de la règle ainsi formulée ; faute de telles circonstances, la seule volonté du parlementaire ne peut le libérer de l'obligation conventionnelle.

[2424] Ch. BIDEGARAY, P. AVRIL à la recherche des « conventions de Constitution », *op. cit.*, p. 668.

[2425] Voir *supra*.

n'est pas conditionnée par la qualité ou le sujet du texte proposé, mais par la volonté de satisfaire les attentes du Président et du citoyen. C'est en ce sens que la discipline de vote apparaît comme une *« règle morale »*[2426], que les parlementaires doivent respecter ; devoir envers eux-mêmes et envers ceux qui leur ont manifesté leur confiance : le parti, les électeurs, le groupe et, s'il appartient à la majorité, le Gouvernement qu'il a promis de soutenir. Les parlementaires évoquent également leur nécessaire solidarité avec les autres membres du groupe, or, la solidarité, valeur fondatrice des communautés politiques, est la conséquence : *« d'un devoir moral envers les autres membres d'un groupe, fondé sur l'identité de situation, d'intérêts »*[2427], elle relève donc de la sphère morale.

Les notions de responsabilité morale et politique sont liées dans l'esprit des parlementaires. Ainsi, lorsque M. MOATTI, député UNR, décide, en décembre 1960, de présenter sa démission suite à son désaccord avec la politique présidentielle qu'il s'était engagé à suivre, il utilise des termes qui renvoient à la nature morale de son obligation et évoque le *« serment »* prêté en 1958[2428]. Ainsi, lorsqu'il choisit, conformément à cet engagement moral, quasi mystique, de démissionner, il justifie sa décision par un devoir d'*« honnêteté politique »*[2429].

La discipline de vote permet aux parlementaires de respecter les engagements contractés devant les électeurs, engagements perçus comme des devoirs relevant de la morale, mais qui ont également une valeur politique, les parlementaires trouvant un avantage politique dans la soumission aux consignes de vote.

b) La discipline de vote, une pratique politiquement obligatoire

Les parlementaires respectent la discipline de vote non parce qu'ils y sont juridiquement contraints, mais parce qu'elle s'impose politiquement à eux. Différentes raisons justifient que la pratique, restreignant pourtant la liberté des élus, ait été substituée aux dispositions protectrices érigées par le texte constitutionnel. Qu'il s'agisse des avantages que la convention procure ou des mesures qui sanctionnent sa violation, l'ensemble des raisons

---

[2426] J. L. PREEL, député Nouveau Centre.

[2427] Ch. DE NANTOIS, *La solidarité gouvernementale sous la Cinquième République : se soumettre, se démettre ou disparaître*, Jus Politicum, n° 2, 2009, http://www.juspoliticum.com/La-solidarite-gouvernementale-sous.html, p. 2.

[2428] *« Je me dois, en ma qualité de parlementaire, de tenir un serment que j'ai fait en 1958 »*. M. MOATTI cité par J. MARETTE, L'UNR et l'élection législative partielle du neuvième arrondissement (4-11 juin 1961), *op. cit.*, p. 819.

[2429] *Idem*, p. 820.

qui conduisent les élus à se soumettre aux consignes de vote sont politiques, ce qui confirme la nature politique de l'obligation de se soumettre à la discipline de vote.

- *Les avantages résultant de la soumission à la discipline de vote*

Les avantages que procure le respect des consignes de vote peuvent être individuels ou collectifs. En premier lieu, la soumission à la discipline de vote, malgré les servitudes quelle comporte, facilite l'exercice du mandat en dispensant l'élu d'une présence constante au sein des assemblées. Dans l'esprit des constituants, l'article 27 de la Constitution, conjuguant vote personnel et prohibition du mandat impératif avait pour objectif d'imposer aux parlementaires une participation personnelle aux débats, seule capable de leur permettre de déterminer, en conscience, la direction de leurs votes[2430]. La discipline de vote substitue à ce *code de déontologie parlementaire* une pratique qui libère l'élu des contraintes constitutionnelles[2431], lui permettant de voter quand bien même il serait absent et n'aurait pas participé aux débats. Plus encore, la discipline de vote permet au parlementaire d'émettre un vote conforme aux engagements généraux qu'il a pris au moment de l'élection, à savoir, soutenir ou critiquer le Gouvernement[2432]. Grâce à elle, le parlementaire respecte ses engagements nationaux, mais

[2430] C'est en partie ce que révélait M. DEBRE lors de son discours devant le Conseil d'Etat le 27 août 1958 : *« quand on veut briser de mauvaises habitudes, il faut de rigoureux impératifs. C'est dans cette catégorie de mesures qu'il faut ranger l'obligation de vote personnel. L'obligation de vote personnel est une exigence morale et politique à la fois. Depuis plus d'un demi-siècle le Parlement français est le seul qui puisse délibérer en l'absence de parlementaires Aucun effort réglementaire n'a permis de redresser la situation. La délégation est si coutumière que le projet n'a pas osé l'annuler totalement, mais les dispositions prises doivent la faire disparaître. La délégation, en effet, doit demeurer très exceptionnelle ».*

[2431] Ainsi, les députés socialistes soulignèrent, dans leur argumentaire visant à obtenir la censure, par le Conseil Constitutionnel, de la *loi portant diverses mesures d'ordre social*, les inconvénients d'une application stricte de l'article 27 de la Constitution : *« l'obligation de vote personnel, si elle était effectivement imposée, bouleverserait notablement les habitudes du travail parlementaire (…). Imposer effectivement le vote personnel aurait pour conséquence l'assiduité nécessaire des parlementaires et particulièrement de ceux de la majorité. C'est là un aspect de la question qui n'a pas échappé aux députés soussignés et s'ils demandent au Conseil Constitutionnel d'assurer le respect de l'article 27, alinéa 2, c'est en sachant qu'il leur créera une obligation particulière le jour, qu'ils espèrent proche, où ils redeviendront majoritaires. Mais en tout état de cause, contraindre les députés à être présents à l'Assemblée Nationale ne semble pas être une sujétion abusive, contraindre ceux de la majorité à être physiquement majoritaires ne semble pas être une exigence excessive ».*

[2432] La discipline de vote peut, s'il nous est impossible à l'issue de cette démonstration d'estimer qu'elle est une convention de la Constitution, être qualifiée, par ricochet, de pratique constitutionnelle politiquement obligatoire, le vote pour autrui, cause et conséquence de la facilité avec laquelle les parlementaires se sont abandonnés à la discipline de vote, étant, à n'en pas douter, l'une des conventions de la Constitution les plus importantes de la Cinquième République.

Ainsi, lorsqu'en 1986, P. JOXE demanda que soit appliqué le principe constitutionnel du vote personnel, le président de séance lui répondit qu'il n'était applicable que dans les cas déterminés par la conférence des présidents : *« les conditions d'exercice du vote personnel ont été arrêtées par accord entre les présidents de groupes, approuvé par le bureau de l'Assemblée et par la conférence des présidents. En vertu de cet accord, un tel vote ne peut intervenir que s'il a été décidé au préalable par la conférence des présidents ».* JO AN 19 décembre 1986, p. 7959.

également ceux auxquels il a pu souscrire à un niveau local, la discipline de groupe lui permettant de répondre aux attentes de ses électeurs. La discipline de vote réalise, malgré ses inconvénients, et notamment le fait qu'elle met à mal le caractère représentatif du mandat, l'intérêt bien compris des acteurs constitutionnels : le parlementaire qui ménage ses électeurs et son parti, les citoyens qui attendent que leurs élus soient à leur écoute, et le groupe, voire le Gouvernement, qui trouvent dans la discipline de vote le moyen de minorer les oppositions aux consignes de vote, un député absent et bénéficiant des facilités du groupe critiquant rarement son fonctionnement[2433].

S'ajoutent à ces avantages les rétributions que les parlementaires vertueux sont en droit d'attendre de la part des organisations partisanes et parlementaires, voire du Gouvernement ou du Président de la République. Outre les rapports en commission ou la possibilité de questionner le Gouvernement, le parlementaire discipliné peut espérer obtenir plus facilement une subvention pour sa circonscription, une promotion au sein du parti ou un portefeuille ministériel[2434].

Les avantages politiques provenant de la non application d'une disposition constitutionnelle, que les acteurs politiques ont jugé peu appropriée, peuvent également profiter à l'ensemble des parlementaires, qui acceptent d'aliéner une partie de leur liberté afin de ne pas être totalement privés de leur pouvoir législatif. La Constitution a, en effet, permis au Gouvernement de maîtriser la procédure législative en faisant adopter un texte sans que les députés aient eu à se prononcer[2435]. Dès lors, les parlementaires de la majorité, conscients du risque qui pèse sur eux s'ils s'opposent frontalement au Gouvernement, préfèrent accepter une diminution de leurs pouvoirs, se soumettre à la discipline de vote et adopter un texte

---

[2433] Même s'il existe des exemples contraires, voir *supra*.

[2434] Bien que, la solidarité ministérielle imposant le silence, une promotion au sein du Gouvernement peut être un moyen d'obtenir d'un trublion qu'il se range à l'impératif d'unité.

La promotion, lors remaniement du 14 novembre 2010, de M. A. MONTCHAMP, porte parole du mouvement de D. DE VILLEPIN, *République Solidaire*, qui, suite à la défaite de la majorité lors des élections régionales de 2010 et à la suppression de sa circonscription par le découpage électoral, n'hésitait pas à critiquer le Gouvernement et le Président de la République, au poste de Secrétaire d'Etat aux Solidarités confirme ce constat, cette promotion pouvant expliquer le discours d'union de l'ancienne députée contestataire. Ainsi, le 4 janvier 2011, elle affirme : *« je ne crois pas en la division, je crois qu'il y a un temps pour les idées, un temps pour les convictions et un temps pour le rassemblement, nous sommes entrés dans le temps du rassemblement »*. M. A. MONTCHAMP, entretien avec M. FIELD, 4 janvier 2011, http://videos.tf1.fr/infos/oui-non/marie-anne-montchamp-je-ne-crois-plus-au-destin-national-de-dominique-6211769.html.

Le Nouvel Observateur constate une telle évolution en rapportant que le Président de la République a proposé, début septembre 2010 à J. P. RAFFARIN, d'entrer au Gouvernement afin de l'obliger, par la solidarité ministérielle, à plus de retenue, *« le chef de l'Etat ne veut en effet plus entendre de voix discordante dans la majorité après le remaniement »*. *Le Nouvel Observateur*, 7-13 octobre 2010.

[2435] Article 49 alinéa 3 de la Constitution du 4 octobre 1958.

De même, la Constitution donne pouvoir au Gouvernement de surmonter l'opposition du Sénat en donnant le dernier mot à l'Assemblée Nationale, article 45 aliéna 4, ou de réserver le vote sur tout ou partie du texte et de faire procéder, à l'Assemblée Nationale comme au Sénat, à un vote bloqué, article 44 alinéa 3.

auquel ils n'ont pas pu apporter toutes les améliorations qu'ils estimaient nécessaires[2436]. Les circonstances politiques peuvent modifier le résultat de cette balance coût/avantages et conduire l'ensemble d'un groupe à refuser de soutenir, comme il le devrait, le Gouvernement. Ainsi, les députés RPR ont, en juin 1980, choisi de s'opposer au pouvoir exécutif en menant une *grève des votes*[2437]. Attitude dictée, à l'instar de la soumission au fonctionnement majoritaire du régime, par les circonstances politiques, les avantages escomptés[2438] étant supérieurs aux inconvénients qu'une telle attitude ne manquerait pas d'engendrer, et, notamment, l'utilisation de l'article 49 alinéa 3. Certes, la discipline de vote est toujours présente, elle s'est, exceptionnellement, débarrassée de son caractère majoritaire, l'un des groupes de la majorité décidant de ne plus soutenir, par ses votes, le Gouvernement.

Les avantages que les parlementaires tirent de la soumission volontaire sont donc, habituellement, supérieurs aux inconvénients qui s'imposeraient à eux s'ils choisissaient de briser cette convention, notamment parce qu'elle serait remplacée par les dispositions constitutionnelles, et particulièrement la possibilité pour le Président de la République de dissoudre l'Assemblée Nationale, pouvoir qu'il s'engage à ne pas utiliser tant que la majorité se montre disciplinée[2439].

Les avantages, individuels ou collectifs, procurés par la discipline de vote constituent le premier moteur des parlementaires, l'existence de sanctions participe également à expliquer que les parlementaires perçoivent l'unité de vote comme une obligation.

[2436] Sauf dans les hypothèses où l'article 49 alinéa 3 est mis en œuvre à la demande des députés de la majorité, voir *supra*.

[2437] Expression reprise par M. COTTA, *Cahiers secrets de la Cinquième République, t. 2, 1977-1986*, Fayard, Paris, 2009, p. 366-367.

[2438] En l'espèce, les parlementaires gaullistes profitèrent de la présence de J. DOMINATI, Secrétaire d'Etat aux Anciens Combattants, à une cérémonie en l'honneur des martyrs de l'Algérie française, qu'ils assimilèrent à une provocation contre la politique du Général DE GAULLE, pour mener une grève des votes, manière de signifier aux citoyens, à quelques mois de l'élection présidentielle, que malgré la participation du RPR au Gouvernement, il n'y a pas identité entre les deux mouvements et que le parti gaulliste entend présenter son propre candidat.

[2439] La sanction n'est toutefois pas la seule motivation de la dissolution, qui peut être prononcée même en l'absence d'indiscipline, comme ce fut le cas en 1981, puis en 1988. La dissolution de 1997 est, partiellement, dues aux critiques visant le Premier Ministre, elle relève, cependant, davantage de la tactique que de la sanction.

Il demeure que le Président de la République s'engage conventionnellement à ne pas dissoudre l'Assemblée élue sur son nom, sauf dans le cas où les indisciplines mettraient en cause son autorité ; ou si les circonstances politiques la justifient.

- *Les sanctions, manifestation de la nature politique de l'impératif d'unité*

Les statuts des groupes parlementaires et des partis politiques qu'il nous a été possible d'étudier, établissent que les parlementaires qui refusent de se soumettre aux consignes de vote sont passibles d'une procédure devant les instances dirigeantes du groupe ou du parti, qui pourront décider de prononcer un avertissement, un blâme, de priver le parlementaire des postes ou missions qu'il détient ou exerce au nom du groupe ou du parti, voire de l'exclure temporairement ou définitivement. Il s'agit de sanctions directes qui obéissent à un processus quasi juridique dans la mesure où les faits sont examinés, qualifiés en fonction des règles établies par les statuts et sanctionnées par les instances partisanes ou parlementaires agissant en qualité de juge ; toutefois, ni les peines ni les faits donnant lieu au prononcé des sanctions ne sont prévus par le droit positif, ou coutumier. Prononcées par une instance politique, selon une procédure politique établie par les statuts des organisations politiques, les sanctions ont une nature politique et répondent au manquement à une obligation politique.

Des sanctions politiques indirectes complètent cet arsenal : officiellement, elles ne sanctionnent pas le refus de respecter la discipline de vote, officieusement, elles frappent les parlementaires qui rejettent l'unité des votes. L'existence de ces sanctions officieuses résulte de leur possible contradiction avec les dispositions constitutionnelles. En l'espèce, l'article 27 de la Constitution du 4 octobre 1958 consacrant la nature représentative du mandat, il est difficile de justifier juridiquement l'existence de sanctions qui viseraient à assurer la soumission des parlementaires aux consignes, élaborées, même indirectement, par un parti politique. Les peines sanctionnant une violation de la discipline de vote, lorsqu'elles touchent le mandat parlementaire, sont donc officieuses parce que juridiquement critiquables[2440].

Ces sanctions sont diverses, elles peuvent être immédiates et priver le parlementaire de l'un des moyens mis habituellement à sa disposition afin qu'il mette son action en valeur : question au Gouvernement, rapports parlementaires[2441]... Elles peuvent également être différées et consister dans le refus du parti, ou des électeurs, de renouveler leur confiance à un élu qui aurait trop souvent rejeté la règle de l'unité.

Ces mesures, qu'elles sanctionnent directement ou indirectement la violation de la discipline de vote, sont purement politiques, elles punissent un acteur constitutionnel, en

[2440] Elles sont relativement peu prononcées parce que le parlementaire est conscient qu'il est de son intérêt de respecter les consignes de vote.
[2441] Voir *supra*.

l'occurrence un parlementaire, qui a refusé de se soumettre à une règle conventionnelle dont la force contraignante n'est pas juridique, mais politique.

Cependant, les règles conventionnelles sanctionnées politiquement ne sont pas toutes des conventions de la Constitution, encore faut-il qu'elles s'assimilent à la Constitution, jusqu'à devenir « *la Constitution telle qu'elle est appliquée »*[2442].

2) La force constitutionnelle de l'obligation unitaire

Parce qu'elle est un moyen de percevoir les relations qui unissent le Gouvernement et sa majorité et que, par symétrie, elle permet au pouvoir exécutif de connaître la position de l'opposition et d'organiser une riposte efficace, la discipline de vote est un processus hybride qui relève autant du fait politique que du droit constitutionnel (a), plus encore, elle devient une règle de fonctionnement qui est l'équivalent des principes directeurs du régime (b).

a) L'impact sur l'exercice et la distribution du pouvoir souverain

Afin de certifier qu'une pratique issue du commun accord des sujets de droit est une convention de la Constitution, il convient de s'assurer qu'elle intervient bien dans le domaine constitutionnel.

- *La matière constitutionnelle*

Afin que sa force constitutionnelle soit reconnue, la convention, conclue tacitement par les acteurs politiques, doit intervenir dans la matière constitutionnelle. DICEY a établi qu'une règle est constitutionnelle dès lors que, directement ou indirectement, elle affecte *« la distribution et l'exercice du pouvoir souverain dans l'Etat »*[2443].

La formule *« distribution (...) du pouvoir souverain dans l'Etat »*[2444] renvoie à la répartition, établie par la Constitution, des pouvoirs et à la désignation de ceux qui seront amenés, au nom

[2442] P. AVRIL, Une revanche du droit Constitutionnel ?, *op. cit.*, p. 8.
[2443] DICEY, cité par P. AVRIL, *Les conventions de la Constitution, normes non écrites du droit politique, op. cit.*, p. 105.
[2444] DICEY, cité par P. AVRIL, *ibid.*

de l'Etat, à les exercer ; ce que les révolutionnaires de 1789 ont résumé sous l'expression *séparation des pouvoirs*. Ainsi, la Constitution du 4 octobre 1958 précise que la fonction législative est détenue par le Parlement qui vote la loi et dispose, concurremment avec le pouvoir exécutif, d'un droit d'initiative. Sont donc constitutionnelles les règles qui, qu'elles soient ou non prévues par le texte constitutionnel, participent à désigner les titulaires des pouvoirs.

Sont également des règles constitutionnelles, celles qui affectent, même indirectement, l'exercice du pouvoir. Il s'agit cette fois, non de désigner les titulaires du pouvoir souverain, mais de délimiter les contours des missions qui leur sont constitutionnellement imparties. La Constitution attribue le pouvoir législatif au Parlement, encore faut-il préciser les conditions nécessaires à la réalisation efficace de cette mission. Ces précisions peuvent être apportées par la Constitution elle-même, ainsi, le texte de 1958 opère une répartition de l'ordre du jour des assemblées entre le Gouvernement et les parlementaires. De même, la Constitution prévoit qu'il sera possible pour le Gouvernement d'obtenir l'adoption par l'Assemblée Nationale d'un texte sans que les députés aient eu à se prononcer sur celui-ci[2445]. Certaines précisions, bien qu'elles interviennent dans la matière constitutionnelle, puisqu'elles affectent l'exercice du pouvoir souverain, ne sont pas intégrées au texte constitutionnel. C'est le cas de la règle essentielle, qui établit que les lois sont adoptées à la majorité absolue des suffrages exprimés. Cette règle figure au sein des règlements des assemblées[2446], elle n'a donc pas, même si elle relève de la matière constitutionnelle, formellement valeur constitutionnelle.

- *L'intervention de la discipline de vote dans la matière constitutionnelle*

De la même manière que les conditions d'adoption de la loi, le soutien automatique et quasi unanime apporté par les parlementaires de la majorité aux textes gouvernementaux intègre la matière constitutionnelle. Il a, en effet, un impact sur la manière dont les pouvoirs sont exercés puisque le Gouvernement ne cherche pas à rédiger des projets qui séduisent une majorité bigarrée de parlementaires, mais des textes qui combleront les attentes d'une majorité de sa majorité, certain, grâce à la discipline de vote, que les insatisfaits tairont leurs réticences. Ainsi assuré de l'adoption de ses textes, le Gouvernement n'a pas à ménager

[2445] Article 49 alinéa 3 de la Constitution du 4 octobre 1958.
[2446] Articles 68 du RAN et 52 du RS.

l'opposition, qui est donc placée dans l'impossibilité de participer à la fonction législative, réservée, comme le rappelle Y. GUENA, à la majorité : les *« prérogatives traditionnelles du Parlement se déplacent au profit de la majorité. Celle-ci exerce, seule, mais elle exerce pleinement les droits fondamentaux des représentants de la Nation, droit à être informé, d'amender, de contester et de refuser »*[2447]. En conséquence, l'opposition, privée du droit de participer à la formation de la loi, concentre ses efforts sur la mission de contrôle qui est assignée au Parlement et qui lui incombe du fait du loyalisme de la majorité. J. GICQUEL résume la nouvelle organisation des pouvoirs produite par la discipline majoritaire : *« la majorité soudée au Gouvernement ''a érigé de véritables monuments législatifs'' dont la loi FOYER est le symbole. Au surplus, elle a le mérite insigne d'habituer le pays au parlementarisme majoritaire, bref, de provoquer une stylisation de la vie politique en amenant paradoxalement l'opposition à s'adapter à cette nécessité de la société industrielle moderne »*[2448]. Cette adaptation se traduit, en mars 1966 par la constitution, par F. MITTERRAND, sur le modèle britannique, archétype du régime parlementaire majoritaire, d'un Gouvernement fantôme, chargé de contrôler point par point l'action du Gouvernement et de préparer l'alternance[2449]. Malgré les railleries essuyées à l'époque par le chef de l'opposition, l'expérience a fait des émules puisque les partis et groupes parlementaires contemporains, qu'ils soient d'opposition ou minoritaires, mettent sur pied leur contre Gouvernement. Ainsi, les vice-présidents du groupe SRC sont-ils apparus, à leur nomination à l'été 2007, comme les membres du contre Gouvernement socialiste[2450]. De même F. BAYROU a souhaité, fin 2010, organiser l'ensemble de sa formation politique sur le modèle du Gouvernement fantôme[2451].

La convention constitutionnelle qui contraint[2452] les parlementaires de la majorité à soutenir le texte du Gouvernement, et ceux de l'opposition à le rejeter, participe donc à régler

---

[2447] Y. GUENA, *Notre République*, n° 22, janvier 1965. Cité par J. GICQUEL, *Essai sur la pratique de la Cinquième République, op. cit.*, p. 296-297.

[2448] *Idem*, p. 328.

[2449] Présentée comme *« une équipe de contestation et de provocation »* par F. MITTERRAND, les sept contre-ministres devaient se réunir de manière hebdomadaire sur la base d'un ordre du jour préparé par le Secrétaire Général du Gouvernement fantôme. J. GICQUEL, *Essai sur la pratique de la Cinquième République, op. cit.*, p. 335.

[2450] Ainsi, J. M. AYRAULT, présentant le bureau du groupe SRC affirme : *« quinze vice-présidents vont suivre chacun un domaine ministériel »*. *Le Monde*, 28 juin 2007.

[2451] *Le Figaro*, 20 septembre 2010.

[2452] Certains exemples attestent qu'il s'agit effectivement d'une contrainte. Ainsi, s'agissant de la révision constitutionnelle de juillet 2008, certains députés socialistes respectèrent, alors qu'ils avaient soutenu l'initiative présidentielle, la discipline de vote et s'opposèrent au texte présenté.

Ce même texte nous a également permis de démontrer que les parlementaires de la majorité pouvaient ressentir comme une contrainte, et plus seulement comme un devoir, l'obligation de soutenir le Gouvernement et le Président qui était à l'initiative du texte.

la manière dont les pouvoirs sont exercés. Elle intervient également dans ce que DICEY résumait sous la formule *« distribution (...) du pouvoir souverain »* puisqu'elle substitue la fusion à la séparation des pouvoirs instaurée par le texte constitutionnel. En effet, les rapports de fidélité, voire de loyalisme, précédemment relevés, manifestent la fusion qui existe entre le pouvoir exécutif, détenu par le chef de l'Etat et le Premier Ministre[2453], et la majorité parlementaire. La discipline de vote est l'une des manifestations les plus probantes de cette fusion, qui voit les ministres intervenir directement auprès des parlementaires de la majorité, de manière collective ou individuelle, afin que les textes qu'ils présentent soient adoptés sans être profondément transformés et le Président de la République donner, de manière plus ou moins discrète, des consignes de vote aux parlementaires ; il n'y a plus séparation, mais collaboration fusionnelle des pouvoirs[2454].

La discipline de vote participe à la modification conventionnelle des règles constitutionnelles qui établissent la séparation des pouvoirs. De plus, elle dispose de ce que JENNINGS aurait qualifié de raison d'être constitutionnelle dans la mesure où en substituant la fusion à la séparation des pouvoirs, elle devient une nouvelle règle de fonctionnement du régime.

b) La raison constitutionnelle d'exister ou la nature politique transcendée par son environnement constitutionnel

Pour qu'une pratique devienne une convention de la Constitution, la règle qu'elle instaure doit intervenir dans la matière constitutionnelle ; plus encore, elle doit disposer d'un fondement supérieur et participer au fonctionnement du régime, jusqu'à ce qu'il ne soit plus possible de la distinguer des autres dispositions constitutionnelles. JENNINGS estimait que la règle ainsi formée devait avoir une raison constitutionnelle d'exister ; c'est le cas lorsqu'elle se surajoute ou se substitue aux dispositions expresses réglementant la distribution ou l'exercice du pouvoir souverain. La discipline de vote a historiquement et structurellement une telle raison constitutionnelle d'exister, qui lui permet de se fondre dans le *paysage constitutionnel*.

[2453] Ou le Premier Ministre seul en période de cohabitation.

[2454] « *La majorité soudée au Gouvernement* » évoquée par J. GICQUEL, *Essai sur la pratique de la Cinquième op. cit.*, p. 296-297.

- *La soumission des parlementaires, élément fondamental de l'Histoire constitutionnelle*

Historiquement, la discipline de vote est apparue comme un moyen de protéger le régime contre des parlementaires soupçonnés de vouloir renouer avec le régime d'assemblées, caractérisé, par la versatilité des majorités parlementaires. L'un des motifs invoqués par les responsables de manière à obtenir l'unité de vote est donc la nécessaire préservation du régime et de l'équilibre qu'il est parvenu à instaurer. En conséquence, le pouvoir exécutif perçoit chaque refus de se soumettre à la consigne de vote comme une trahison de la part de parlementaires soucieux de retrouver un poids plus important dans la conduite des affaires du pays, comparable à celui qu'ils pensaient détenir sous les Troisième et Quatrième Républiques. Ainsi, en novembre 1967, lorsqu'il est confronté aux réticences des élus gaullistes[2455], le Président de la République dénonce la déloyauté de parlementaires élus sur son nom : *« ils m'ont tous trahis et je dois dire que le responsable c'est R. FREY[2456], parce que c'est à lui de mener cette affaire, mais il ne s'en occupe pas (...) en plus, il était de combine car il est élu de Paris : il ne voulait pas faire de peine aux autres élus de Paris. D'où une espèce de complicité qui, en réalité est de la trahison »*[2457]. De même, en janvier 1963, R. CAPITANT, afin de taire les réticences d'une partie de la majorité, avertit les députés gaullistes que le vote à venir[2458] doit être dicté par la nécessaire fidélité à Ch. DE GAULLE et à la Cinquième République, dont la légitimité serait remise en cause si le texte venait à être rejeté : *« hommes de la majorité, élus par la masse des citoyens qui font confiance au Général DE GAULLE, nous avons pris l'engagement de soutenir son œuvre et de la continuer dans l'avenir, nous disons qu'aucun d'entre nous ne passera outre… Les partisans de la légitimité de la Cinquième République voteront avec le Gouvernement et ceux qui, au contraire, contestent cette légitimité, lui refuseront leurs suffrages »*[2459]. Si la discipline de vote trouve dans l'Histoire constitutionnelle sa première raison d'exister, elle est aujourd'hui structurellement attachée à la Constitution du 4 octobre 1958, telle qu'elle est appliquée.

[2455] Voir supra.

[2456] Ministre d'Etat chargé des Relations avec le Parlement.

[2457] Ch. DE GAULLE cité par J. FOCCART, *Tous les soirs avec DE GAULLE. Journal de l'Elysée*, t. 1, 1965-1967, *op. cit.*, p. 764. Voir *supra*.

[2458] Pérennisant la cour de justice militaire.

[2459] R. CAPITANT, JO AN, 13 janvier 1963, p. 2133-2134. Cité par J. GICQUEL, *Essai sur la pratique de la Cinquième République, op. cit.*, p. 318.

- *La soumission des parlementaires, ratification de la convention majeure de la Cinquième République*

Comme les autres conventions de la Constitution, la discipline de vote est un jeu à trois dans lequel Gouvernement, Parlement et Président de la République acceptent de jouer des rôles conventionnellement éloignés de ceux qui leur ont été assignés par le texte constitutionnel. La soumission des parlementaires de la majorité à la discipline de vote a également permis de concrétiser les virtualités présidentielles contenues dans la Constitution, en confirmant que le Président de la République est la *clé de voûte des institutions*. Le loyalisme de la majorité envers le Président de la République, lui permet de revêtir les atours du chef de la majorité, arbitre plus engagé que ne le laissait supposer l'article 5. Allégeance qui relègue le Premier Ministre au rang de collaborateur, disposant de plus ou moins d'autonomie selon la personnalité du chef de l'Etat. Enfin, cette convention contraint les parlementaires de la majorité à endosser le paquetage du godillot, jusqu'à devenir les *chevau-légers* du Président, chargés d'adopter les textes sans pouvoir en critiquer la teneur. Ainsi, en obéissant à la discipline de vote, les parlementaires se soumettent à une règle qui se justifie constitutionnellement au regard de l'agencement des pouvoirs élaboré par Ch. DE GAULLE puisqu'elle assure la prééminence du Président de la République, auteur clandestin des consignes.

Cette soumission aux consignes insufflées par le pouvoir exécutif répond donc à une règle équivalente aux principes de fonctionnement du régime[2460]. Sa nature circonstancielle a interdit de l'intégrer à la norme fondamentale[2461], ou de la faire figurer expressément au rang des principes fondateurs, alors qu'elle assure, plus que toute règle juridique, la stabilité du régime. Il est ainsi possible d'adapter à la discipline de vote le constat établi par J. GICQUEL à propos du fait majoritaire, qui, comme la discipline de vote, « *est un fait capital (...) qui imprime aux rapports entre le Cabinet et l'Assemblée Nationale une physionomie inédite ... le loyalisme de parti, synonyme de fidélité au Général DE GAULLE, remplace, dans une très large mesure, les dispositions constitutionnelles (...). Elle provoque une nouvelle mutation du*

[2460] Ce que la lecture moderne du parlementarisme vous avait déjà permis d'entrevoir, l'unité de la majorité apparaissant comme l'un des principes inhérents du régime parlementaire, la face parlementaire de la majorité étant politiquement tenue de soutenir les décisions adoptées par le Gouvernement, section exécutive de cette majorité.

[2461] D'autant que nul n'imaginait en 1958 qu'une telle majorité durable puisse exister et qu'il aurait été présomptueux de faire référence, dans la Constitution, au devoir de fidélité aujourd'hui endossé par les parlementaires.

régime qui, s'ajoutant à l'élection du chef de l'Etat au suffrage universel, définit l'essence de la ''République Nouvelle'' »[2462].

La discipline de vote est l'une des institutions de cette République conventionnelle. Sa dimension factuelle est transcendée par son incorporation à la norme constitutionnelle qui conjugue droit et politique afin d'aboutir à l'équilibre institutionnel. Parce qu'elle participe à cet équilibre, et qu'elle en est même la cause principale, la discipline de vote est une des caractéristiques du régime parlementaire moderne, à mille lieues de la condamnation que les principes révolutionnaires avaient pu entraîner.

De prime abord, la discipline de vote entre en contradiction avec les principes constitutionnels tels qu'ils ont été édictés à la Révolution. Parce qu'elle manifeste, au mieux, la concertation des élus avant le vote, au pire, leur soumission à des consignes qu'ils n'ont pas directement participé à forger, elle est incompatible avec le mandat représentatif.
Il apparaît, cependant, que cette incompatibilité traduit une lecture passéiste du régime parlementaire, basée sur la séparation et non sur la fusion des pouvoirs législatif et exécutif. Si, en revanche, on accepte de considérer que le principe de collaboration est en fait un principe de fusion, la discipline de vote n'est plus seulement compatible avec le régime parlementaire, elle en devient l'un des rouages. Elle a donc acquis, sous la Cinquième République, une nature institutionnelle qui permet de la ranger dans la catégorie, non des coutumes constitutionnelles, mais des conventions de Constitution.

[2462] J. GICQUEL, *Essai sur la pratique de la Cinquième République*, *op. cit.*, p. 295.

Conclusion du titre premier :

Le régime parlementaire français s'est construit sur les principes issus de la Révolution, instaurant une séparation des pouvoirs profitant aux assemblées et condamnant tout intermédiaire entre la représentation nationale et les citoyens. La discipline de vote, dont le développement est rendu impossible du fait de l'absence d'instances jouissant d'une autorité suffisante à canaliser l'action des députés et à leur imposer l'unité de vote, est condamnée par la conception française du régime parlementaire.

La discipline de vote est, en effet, accusée de pervertir le mandat représentatif en ôtant sa liberté au parlementaire. Pourtant, elle participe à l'équilibre du régime politique, puisqu'elle garantit au Gouvernement que la confiance manifestée en début de législature sera permanente, sera constamment réaffirmée par une majorité durable.

La seule contradiction entre le Gouvernement parlementaire et la discipline de vote semble alors être propre à la perception française de la séparation des pouvoirs. La discipline de vote n'est donc pas incompatible avec le régime parlementaire, au contraire, elle apparaît comme un mode de Gouvernement, garantissant le fonctionnement normal de ce régime.

Plus encore, elle est intégrée aux règles constitutionnelles en sa qualité de convention de la Constitution, norme politiquement obligatoire, dont le respect s'impose aux acteurs constitutionnels.

Toutefois, cette consécration institutionnelle ne peut masquer les déviances qu'elle a engendrées et, notamment, le fait que, par son automatisme, elle ait transformé la collaboration des pouvoirs en soumission du Parlement. A moins qu'il ne s'agisse, une fois encore, de l'un des mythes auxquels la doctrine juridique aime à s'attacher.

Titre Second :

Ni vassal, ni maître, la place du Parlement à travers le prisme de la discipline de vote

La discipline de vote est un élément caractéristique du régime parlementaire moderne, ce qui explique sa constance sous la Cinquième République. Toutefois, même si elle garantit le fonctionnement efficace du régime, elle apparaît comme un moyen de domestiquer, sinon de soumettre, la majorité et avec elle le Parlement, l'inconditionnalité de la première rejaillissant sur la perception et le fonctionnement du second. Cette inconditionnalité semble, cependant, n'être qu'une façade ; comme dans les systèmes allemands et britanniques, la discipline de vote n'est obtenue qu'à l'issue de négociations menées par le Gouvernement avec sa majorité. Elle permet la collaboration des pouvoirs, et non la soumission de l'un des titulaires aux injonctions de l'autre. Les parlementaires, conscients que sans leur soutien la politique gouvernementale ne peut réussir, acceptent de soutenir les projets de loi, à la condition de participer, même *a minima*, à leur amélioration. Si la discipline de vote et le loyalisme dont ont fait preuve les députés de la majorité ont créé un conditionnement des élus, ils n'ont pas entraîné la négation des principes du régime parlementaire, régime de collaboration entre le Gouvernement et sa majorité, sous le contrôle de l'opposition (chapitre I).

La discipline de vote demeure, toutefois, une pratique autoritaire qui doit être encadrée afin que le Gouvernement ne profite pas de son ascendant pour asservir la majorité et, avec elle, le Parlement. Se pose alors le problème de l'encadrement d'une pratique volontairement respectée, aucune règle juridique n'imposant aux élus de se soumettre aux consignes, qu'il est juridiquement difficile d'interdire, l'obéissance aux consignes de vote n'étant, quelle que soit leur condition d'élaboration, qu'une manifestation de l'autonomie de la volonté. Il convient alors de rechercher en amont les moyens d'assurer l'indépendance des parlementaires à l'égard des auteurs extérieurs des consignes, organisation partisane, pouvoir exécutif, notamment en réaménageant le mandat parlementaire (chapitre II).

Chapitre I :

Un parlement transformé en chambre d'enregistrement

L'un des lieux communs de la Cinquième République est de considérer que le Parlement, sous l'action conjointe du loyalisme de la majorité et des mécanismes de la rationalisation des pouvoirs, s'est transformé en chambre d'enregistrement. Le Parlement français occuperait alors la posture du Parlement de l'Ancien Régime, cour de justice chargée de contrôler la conformité des Ordonnances et Edits royaux aux lois fondamentales du royaume, avant de les transcrire sur les registres et de leur donner leur force générale et impérative. Sous l'Ancien Régime, le Parlement ne participe donc pas à la fonction législative détenue uniquement par le roi, il ne peut modifier le contenu des textes, mais simplement adresser des remontrances au monarque, afin de lui démontrer que l'acte royal entre en contradiction avec les règles constitutionnelles[2463].

La chambre d'enregistrement est donc chargée de donner force obligatoire à des actes qu'elle n'a pas participé à forger et qu'elle ne peut contrôler que de manière marginale. Si le Parlement français est une chambre d'enregistrement, c'est que, comme le Parlement de l'Ancien Régime, il valide les décisions adoptées en dehors de lui, se contentant de transcrire sous forme de loi une volonté forgée hors de son enceinte. Cette critique, qui s'est développée dès la première législature de la Cinquième République (1958-1962), semble propre à la France : *« dans le régime parlementaire majoritaire, le vote vient, en règle générale, consacrer une décision prédéterminée et suscite, dès lors, rarement l'étonnement. Ce caractère prévisible participe d'ailleurs largement au sentiment de dévalorisation de la délibération parlementaire. Si la notion de ''chambre d'enregistrement'' semble propre à la littérature hexagonale, le caractère souvent formel du vote est, en revanche, partagé par les systèmes allemand et britannique »*[2464]. Elle est nourrie par les parlementaires de l'opposition,

[2463] Au vingtième siècle, les Parlements des Républiques communistes ont également été qualifiés, afin de dénoncer l'apparence démocratique des Constitutions, de chambres d'enregistrement.

[2464] M. MAUGUIN-HELGESON, *L'élaboration parlementaire de la loi, étude comparative (Allemagne, France, Royaume-Uni), op. cit.*, p. 429.

notamment, qui regrettent les temps passés où le Parlement, quoiqu'impuissant à régler les problèmes de sa compétence, détenait formellement davantage de pouvoirs[2465]. L'inconditionnalité de la majorité sur laquelle se fondent les critiques peut permettre de conclure que le vote de la loi n'étant qu'une formalité, le Parlement est devenu une chambre d'enregistrement (Section 1). Toutefois, cette conclusion ne résiste pas à un examen plus approfondi, l'inconditionnalité manifestée en séance n'étant que l'expression du consensus obtenu autour de projets de loi, grâce aux concessions gouvernementales (Section 2).

Section 1 :

Une sentence sans appel : le vote de la loi, une formalité

Si parlementaires, acteurs politiques et observateurs (§1) s'accordent à reconnaître que le Parlement s'est transformé en chambre d'enregistrement, c'est parce que les parlementaires ne manifestent pas suffisamment de résistance à l'égard des projets de loi du Gouvernement qu'ils estiment imparfaits. La discipline de vote, assurant au Gouvernement le soutien de la majorité, a transformé le passage devant les chambres, tant redouté par les Gouvernements des régimes antérieurs, en formalité (§2).

§1 : Un constat général

Tous les observateurs de la vie parlementaire reconnaissent que le *« corset orthopédique »*[2466] imposé par les constituants a transformé, avec l'aide du fait majoritaire, le Parlement en chambre d'enregistrement. Parlementaires et collaborateurs du pouvoir exécutif déplorent l'affaiblissement de l'institution parlementaire. Toutefois, au-delà du constat, les élus, comme les membres de l'Exécutif ou leurs collaborateurs, semblent instrumentaliser cette dénonciation afin de valoriser leur action (A). La doctrine observe également

[2465] *« Le thème de la chambre d'enregistrement, né sous la première législature et particulièrement développé par ceux des partis qui avaient gouverné sous la Quatrième République, est réapparu durant la récente session et le débat sur les ordonnances, ses suites, la démission de M. PISANI, la grève, tout a contribué à lui redonner une incontestable audience »*. J. L. PARODI, Les difficultés du parlementarisme majoritaire, *RFSP*, 1967, n° 5, p. 930.

[2466] Selon l'expression de M. PRELOT, cité, notamment, par J. GICQUEL, La reparlementarisation, une perspective d'évolution, *op. cit.*, p. 47.

l'affaiblissement du Parlement et, progressivement, la résignation a succédé à la condamnation virulente des travers du régime (B).

A) L'adhésion des acteurs politiques

L'expression *acteurs politiques* est polysémique, elle désigne aussi bien les parlementaires que les détenteurs du pouvoir exécutif ou les collaborateurs de celui-ci ; de manière caricaturale, les victimes de l'affaiblissement du Parlement (1), et les responsables de celui-ci (2).

1) La dénonciation parlementaire de l'affaiblissement du Parlement

A l'instar de Ph. LEROY, sénateur UMP, de nombreux élus s'interrogent sur le statut du Parlement : *« le Parlement est-il devenu une simple chambre d'enregistrement ou a-t-il encore la possibilité réelle d'influer sur le contenu de la loi ? »*[2467]. Différentes raisons conduisent les parlementaires à dénoncer l'affaiblissement du Parlement : il peut s'agir d'un aveu d'impuissance (a), ou d'une argumentation politique contre la majorité en place (b).

a) L'aveu d'impuissance de la majorité

Dès 1958, les discours des présidents des chambres démontrent que les parlementaires de la majorité sont conscients que leur inconditionnalité a affaibli toute l'institution. Si dès 1959, J. CHABAN-DELMAS demande au Premier Ministre de *« faire en sorte que la séparation des pouvoirs n'exclue pas la coopération des pouvoirs »*[2468], E. FAURE, qui préside l'Assemblée Nationale au cours de la cinquième législature (1973-1978) manifeste plus de verve et dénonce l'abaissement du Parlement : *« il est inévitable sans doute que, dans un premier temps ... la réhabilitation du pouvoir exécutif, son installation dans la dignité, dans la durée et l'efficacité ait eu comme contrepartie un certain effacement de la fonction parlementaire. Cette période est maintenant terminée. La transition est maintenant*

[2467] Réponse au questionnaire adressé aux parlementaires.

[2468] J. CHABAN-DELMAS, cité par M. MORIN, Les discours de fin de session dans les assemblées parlementaires sous la Cinquième République, *op. cit.*, p. 157.

accomplie. La pénitence doit prendre fin »[2469]. En 1977, il dénonce plus fermement la transformation progressive du Parlement en chambre d'enregistrement : *« dans la pratique parlementaire de la Cinquième République, les députés sont essentiellement des agents recruteurs, des barnums électoraux, des médiateurs populaires et, dans le meilleur des cas, des assistants socio-économiques de circonscription. On les réunit à Paris pour leur permettre d'écouter des déclarations d'investiture qu'on ne leur demande plus d'approuver, de voter les budgets dont ils commentent à perte de temps les innombrables lignes sans pouvoir en modifier une seule ; enfin, de donner force légale aux projets déposés par le Gouvernement, sauf à les modifier sur des détails dans la limite de ce que celui-ci veut bien tolérer »*[2470]. Si l'expression chambre d'enregistrement n'est pas employée, les termes utilisés ne permettent pas de douter : aux yeux du président de l'Assemblée, élu par la majorité et intermédiaire entre elle et le Gouvernement, le Parlement est condamné à regarder passer des lois, à les voter sans pouvoir les modifier, sinon de manière marginale. Il est devenu une chambre d'enregistrement et le vote de la loi une formalité.

Les députés UMP du vingt-et-unième siècle semblent partager cette analyse vieille de plus de trente ans. Ainsi, A. GEST affirme : *« en 1993, quand je suis arrivé au Parlement pour mon premier mandat, nous étions tout feu tout flamme et nous voulions faire de grandes réformes. J'ai vite appris au cours de mon premier mandat que les parlementaires peuvent difficilement exercer leur fonction de contrôle. On dit souvent que les parlementaires ont été transformés depuis 1958 en ''godillots'' et cela s'est accentué de manière considérable depuis que la durée du mandat présidentiel est réduite à cinq ans »*[2471]. B. DEPIERRE regrette également le sort réservé au Parlement et aux parlementaires de la majorité : *« nous avons la sensation désagréable parfois de n'être qu'une chambre d'enregistrement »*[2472]. Si la critique est partagée par les députés de l'opposition, il ne s'agit plus pour eux d'avouer l'impuissance du Parlement, mais de critiquer l'absolutisme de l'Exécutif, d'instrumentaliser, à des fins politiques, la thèse de la transformation du Parlement en chambre d'enregistrement.

[2469] Discours d'Edgar Faure, le 30 juin 1973, cité par M. MORIN, *idem*, p. 161-162. Voir *supra*.

[2470] E. FAURE cité par M. MORIN, *idem*, p. 166.

[2471] A. GEST, député UMP, cité par A. VERDIER-MOLINIE et B. ZIMMERN, *Parlement* bâillonné : nos députés parlent, *Les dossiers l'IFRAP*, *Société Civile*, hors-série n° 2, 2006, 160 p.

[2472] B. DEPIERRE, député UMP, cité par A. VERDIER-MOLINIE et B. ZIMMERN, *ibid*.

b) Une critique instrumentalisée par l'opposition

La majorité, en dénonçant la place du Parlement, justifie son impuissance ; l'opposition, lorsqu'elle évoque l'abaissement du Parlement, cherche dans un premier temps à condamner le régime, puis, lorsque celui-ci n'est plus en cause, le déséquilibre des pouvoirs et le loyalisme de la majorité. Ainsi, lorsqu'il décrit, en 1980 le Parlement, F. MITTERRAND dresse, en filigrane, la critique du pouvoir exécutif qui fait peu de cas des élus : *« il y fait mortellement froid, on a l'impression de ne servir à rien, on n'a pas envie d'y aller, c'est mal organisé, les séances se poursuivent à des heures impossibles, le Gouvernement se moque de lui. Etonnez-vous après cela que l'institution se dissolve »*[2473]. Déjà en 1967, A. CHANDERNAGOR, député socialiste, s'interrogeait sur l'utilité du Parlement malmené par la Constitution et le pouvoir exécutif[2474] et regrettait qu'il soit devenu *« cette chambre d'enregistrement dans laquelle nous vivons depuis neuf ans »*[2475].

Après 1981, les parlementaires de gauche ont définitivement accepté le régime de la Cinquième République ; toutefois, l'opposition, quelle qu'elle soit, a continué d'invoquer la faiblesse du Parlement, transformé, par l'action de l'Exécutif, en chambre d'enregistrement. Cette critique est devenue l'un des arguments habituels de l'opposition contre le Gouvernement en place et la politique qu'il cherche à réaliser. Ainsi, en 2002, J. J. JEGOU, député centriste, constate l'abaissement du Parlement : *« la réalité sous la Cinquième République c'est le fait majoritaire, c'est la Constitution du 4 octobre 1958 qui dit que le Gouvernement détermine et conduit la politique de la Nation, c'est la majorité parlementaire aux ordres même si elle se plaint de son manque de marge de manœuvre face à une opposition qui quelquefois en a plus »*[2476]. L'opposition actuelle, conformément au rituel inauguré dès la première législature, dénonce l'évolution du Parlement devenu plus encore qu'hier une chambre d'enregistrement. Ainsi, J. P. SUEUR, sénateur socialiste, estime que : *« ce qui met en cause l'équilibre des pouvoirs, c'est l'hypertrophie de l'Exécutif au détriment*

[2473] F. MITTERRAND, discours du 21 février 1980, cité par J. BOUDART, *La crise identitaire du Parlement français*, *RDP*, 1992, p. 1323.

[2474] A. CHANDERNAGOR, *Un Parlement pour quoi faire*, *op. cit.*,186 p. Vingt-cinq ans plus tard, J. Cl. MASCLET s'interrogeait sur l'utilité du député dans le régime français, J. Cl. MASCLET, *Un député pour quoi faire*, *op. cit.*, 126 p.

[2475] A. CHANDERNAGOR cité par J. L. PARODI, qui constate : *« ce qualificatif accordé à l'Assemblée Nationale lors d'un débat télévisé sur le bilan de la session parlementaire par un parlementaire aussi modéré que M. CHANDERNAGOR donne le ton »*. J. L. PARODI, Les difficultés du parlementarisme majoritaire, *op. cit.*, p. 930.

[2476] Cette dénonciation générale est ensuite orientée contre le Gouvernement de L. JOSPIN : *« je n'ai jamais ressenti autant le côté implacable de la majorité qui refusait à la minorité de présenter ou d'accorder des amendements qui étaient pourtant de pur bon sens, qu'au cours de cette législature »*. J. J. JEGOU, interrogé par X. ROBERT, Entretien avec J. J. JEGOU, *RDP*, 2002 p. 73-74.

du Législatif dans la Constitution de la Cinquième République, ce que la récente réforme constitutionnelle n'a pas modifié »[2477].

Les détenteurs du pouvoir exécutif sacrifient au même rituel, promettant, en début de législature, d'améliorer la place du Parlement. La condamnation du Parlement affaibli au point de n'être plus qu'une chambre d'enregistrement est encore instrumentalisée, cette fois afin de critiquer la gestion passée, sans que la promesse d'amélioration soit automatiquement suivie d'effets.

2) Une critique instrumentalisée par les détenteurs du pouvoir exécutif

Cette instrumentalisation est, en premier lieu, le fait des Présidents de la République qui profitent des messages adressés aux chambres pour dénoncer l'absolutisme de la présidence précédente et promettre que le Parlement retrouvera, sous leur mandat, ses lettres de noblesse (a). L'instrumentalisation est également le fait des collaborateurs de l'Exécutif, pourtant prompts à considérer que les parlementaires doivent adopter la loi, sans modifier l'équilibre forgé dans les antichambres, qui estiment avoir, durant leur fonction, et conformément à la volonté de leur Premier Ministre, participé à revaloriser le Parlement (b).

a) La dénonciation de l'absolutisme passé par le nouveau Président de la République

Dans son premier message aux chambres, Ch. DE GAULLE dresse le portrait d'un parlement *digne* qui rejette les travers passés et se concentre sur le vote de la loi : *« délibérer avec dignité, élaborer de bonnes lois, dégager des choix politiques et les exprimer clairement, c'est là bien certainement ce que le pays attend de ses représentants, ce qu'eux-mêmes ont l'intention de faire, ce qu'ils feront j'en suis sûr »*[2478]. Cependant, le Parlement s'est rapidement trouvé dans l'impossibilité d'exercer sa mission avec dignité, les détenteurs du pouvoir exécutif l'empêchant d'*« élaborer de bonnes lois »* ou de *« dégager des choix politiques »*, les assemblées étant contraintes d'adopter, sans pouvoir les discuter, des textes qu'elle n'avait pas élaborés.

[2477] Réponse au questionnaire adressé aux parlementaires.
[2478] Ch. DE GAULLE, message au Parlement, 15 janvier 1959.

Fort de son passé de premier opposant du Général DE GAULLE et de ses successeurs, F. MITTERRAND promit aux parlementaires qu'ils pourraient exercer *dignement* leurs fonctions, leur assurant qu'il n'entendait pas, comme ses prédécesseurs, malmener le Parlement : *« le rôle du Parlement, voter la loi et contrôler l'exécutif, est appelé à s'élargir non seulement parce que le fait doit rejoindre le droit, mais aussi parce que j'attends des institutions, toutes les institutions, qu'elles participent à l'œuvre de redressement national (...). Nous y réussirons d'autant mieux que nous aurons établi un équilibre des pouvoirs conforme à la Constitution (...) en restituant aux assemblées le rôle qui leur revient dans un régime parlementaire »*[2479]. Quelques jours après ce message au Parlement, il demande au président de l'Assemblée Nationale de veiller : *« à ce que les députés, notamment ceux de l'opposition, mais aussi ceux de la majorité, remplissent pleinement leurs fonctions »*[2480]. Ces deux interventions condamnent les pratiques antérieures qui ont enfermé le Parlement dans un carcan et justifient son assimilation à une chambre d'enregistrement.

Malgré ces affirmations, la majorité socialiste a également été contrainte, sous la sixième législature (1981-1986), d'adopter, sans pouvoir les modifier, les textes de l'Exécutif. Cependant, lorsqu'il est interrogé, en 1988, par O. DUHAMEL sur le hiatus existant entre les promesses et leur réalisation, F. MITTERRAND réaffirme sa volonté de restaurer les droits du Parlement et rappelle les efforts accomplis dans ce sens, tout en expliquant que leur réalisation n'a pas été aussi rapide qu'il l'avait espéré : *« une trop longue absence du pouvoir et par là, une certaine inexpérience des ministres ne nous ont pas permis, à P. MAUROY et à moi, d'aller aussi vite que nous le souhaitions (...). Les Premiers Ministres socialistes ont usé avec modération des moyens que leur accordaient la Constitution et le règlement de l'Assemblée Nationale en laissant la plupart des débats parlementaires poursuivre leur cours sans procédure contraignante. Ils y ont eu quelque mérite, si l'on se souvient que c'est à partir de 1981 qu'a été systématisé, par l'opposition de l'époque, un véritable blocage de la machine parlementaire »*[2481]. Laconiquement, de manière à en amoindrir la portée, le Président avoue quelques utilisations des procédures décriées, en rejetant sur l'opposition la responsabilité de la brutalité gouvernementale.

En période de cohabitation, le Président peut de nouveau occuper la posture du protecteur des droits du Parlement, son rôle de vigie lui permettant de dénoncer la gestion gouvernementale du Parlement, et de valoriser, implicitement, sa propre attitude. Ainsi, après la première année

[2479] F. MITTERRAND, message au Parlement, 8 juillet 1981.
[2480] F. MITTERRAND, *Le Monde*, 12 juillet 1981.
[2481] F. MITTERRAND interrogé par O. DUHAMEL, *Sur les institutions*, Pouvoirs n° 45, p. 132.

de cohabitation, F. MITTERRAND s'emploie-t-il à mettre en garde le Gouvernement contre toute tentation de traiter le Parlement comme une chambre d'enregistrement : *« un Parlement omniprésent et c'est l'impuissance du pouvoir donc la perte de l'autorité de l'Etat au dedans comme au dehors ... mais un Parlement faible encadré par des procédures trop strictes et un Exécutif sans contrôle et voilà que s'affirme la tentation toujours présente de contraindre les assemblées, de leur arracher des décisions insuffisamment délibérées, de freiner leurs velléités de contrôle... Trop de Parlement menace l'Etat, pas assez de Parlement menace la démocratie. Il faut chercher le point d'équilibre »*[2482].

La critique de l'affaiblissement du Parlement, devenu progressivement une chambre d'enregistrement, est donc instrumentalisée par le Président qui, s'il reconnaît la responsabilité de ses Gouvernements, prend soin de rappeler qu'il n'est pas lui même comptable d'un affaiblissement qu'il a combattu dès 1958.

Inspiré par la leçon mitterrandienne, et alors que sa majorité sort d'une période de cohabitation réputée plus favorable au Parlement, le président J. CHIRAC réaffirme son refus de le considérer comme une chambre d'enregistrement : *« un nouvel équilibre est nécessaire. Afin de l'assurer, la priorité qui s'impose est claire : il faut remettre le Parlement à sa vraie place, une place centrale, permettant de restaurer les liens entre les citoyens et leurs dirigeants (...). Le Parlement doit redevenir le lieu privilégié et naturel du débat politique »*[2483]. Ce faisant, le Président valorise *a priori* son action et annonce qu'il va se démarquer de son prédécesseur, qui, malgré ses engagements, a renforcé l'absolutisme de l'Exécutif et par voie de conséquence, a perpétué le phénomène d'asservissement[2484] de la majorité.

Qu'elle soit ou non concrétisée, l'annonce de la revalorisation prochaine du Parlement est un moyen pour son auteur de condamner l'assoupissement de l'institution ; elle apparaît également comme une arme politique du futur candidat. Ainsi, O. DUHAMEL, interrogeant, en 1988, peu avant qu'il ne décide de se présenter à sa propre succession, F. MITTERRAND, lui fait remarquer que : *« la revalorisation du Parlement fait un peu figure de cliché de campagne électorale sans grande conséquence »*[2485].

[2482] F. MITTERRAND, *Libération*, 29 septembre 1987.
[2483] J. CHIRAC, message au Parlement, 19 mai 1995.
[2484] *« Au sens cybernétique du terme, elle est contrôlée de l'extérieur »*, P. AVRIL, *La majorité parlementaire ?*, *op. cit.*, p. 46.
[2485] O. DUHAMEL, Sur les institutions, *op. cit.*, p. 136.

La démonstration, par les collaborateurs du Gouvernement, de l'accroissement du rôle de celui-ci durant leur fonction, est également, dans une moindre mesure, puisqu'elle est réservée aux observateurs et non aux citoyens, un moyen d'instrumentaliser la critique du *Parlement croupion*.

b) Une critique instrumentalisée par les cabinets ministériels

Dans l'imaginaire constitutionnel, le collaborateur ministériel est un jeune diplômé arrogant qui considère que l'examen parlementaire de textes, minutieusement préparés par les administrations, est une perte de temps. Cette image d'Epinal est partiellement correcte, certains parlementaires ayant évoqué le harcèlement auquel se livrent ces *« jeunes loups »*[2486], mais non généralisable, certains collaborateurs ayant participé, sous l'impulsion du Premier Ministre, à une revalorisation des droits du Parlement. C'est le cas de G. CARCASSONNE, collaborateur de M. ROCARD entre 1988 et 1991, et de B. RULLIER, membre du cabinet[2487] du Ministre chargé des Relations avec le Parlement sous la onzième législature (1997-2002). G. CARCASSONNE estime que le rôle du Parlement a été revalorisé sous la neuvième législature[2488] : *« ce qui a changé durant ces trois années, c'est que dans la fabrication de la loi, le Parlement a retrouvé un rôle beaucoup plus important qu'auparavant. Le rôle du Parlement n'a pas subjectivement changé, mais il a objectivement évolué. Il y a eu beaucoup moins de bouleversements de l'ordre du jour, il y a eu beaucoup plus de temps laissé aux commissions pour travailler, beaucoup plus de temps consacré au débat, beaucoup moins de lois (et cela c'était une volonté tout à fait délibérée), beaucoup plus d'amendements adoptés. Ce sont des choses qui ont été faites, qui sont matérielles et qui sont vérifiables et objectives, mais dont naturellement les parlementaires eux-mêmes n'ont quasiment jamais conscience »*[2489]. S'il n'y a pas, dans ce témoignage, de comparaison directe avec la situation antérieure, le Parlement est présenté comme revalorisé, ce qui démontre que sa situation précédente ne lui permettait pas d'étudier sereinement les textes, ni de les modifier. Si l'auteur évite la facilité et n'utilise pas l'expression « *chambre d'enregistrement* », la

[2486] P. GELARD, entretien avec l'auteur.

[2487] Directeur adjoint puis directeur du cabinet.

[2488] Du moins sous le Gouvernement de M. ROCARD, puisqu'il s'exprime en 1991 et évoque sa propre expérience au sein du cabinet du Premier Ministre.

[2489] G. CARCASSONNE, interrogé par D. MAERKER, *La question de la légitimité d'un débat ''technique'' au Parlement. Le cas de l'examen à l'Assemblée Nationale de la réforme des professions juridiques et judiciaires (14-21 juin 1990), op. cit.*, p. 61-62.

condamnation de l'affaiblissement de l'institution sous la législature précédente est implicitement présente. Elle est plus directement évoquée par B. RULLIER qui condamne le peu de cas que le Gouvernement précédent faisait du Parlement. Il se fonde, notamment, sur le recours aux ordonnances de l'article 38 afin de reformer l'assurance-maladie, assorti à l'Assemblée Nationale, de l'adoption sans vote prévue à l'article 49 alinéa 3 de la Constitution, et, au Sénat, du vote d'une question préalable positive. En conséquence, sous la onzième législature, le *« respect du Parlement contraste avec certaines méthodes, cavalières à l'égard de la représentation nationale, suivies par le passé »*[2490].

La dénonciation de l'affaiblissement du rôle du Parlement est donc partagée par l'opposition même si la critique d'un Gouvernement peu respectueux des droits du Parlement, n'est plus un réquisitoire, mais simplement un constat du déficit démocratique généré par la Cinquième République. Comme l'opposition, la majorité, lorsqu'elle dénonce l'attitude gouvernementale, avoue son impuissance à rétablir les droits du Parlement. Pourtant, les détenteurs du pouvoir exécutif partagent cette condamnation. Il semble, toutefois, que cette critique vise à valoriser l'action accomplie, en démontrant que les prédécesseurs n'ont pas hésité, malgré une majorité acquise, à transformer le Parlement en chambre d'enregistrement.

Cette dénonciation générale de l'affaiblissement du Parlement, réduit à valider des décisions qu'il ne peut discuter, dégrade l'image de l'institution parlementaire, élus, membres de l'Exécutif et citoyens considérant comme acquise et pérenne une faiblesse qui ne peut être surmontée. Elle explique la facilité avec laquelle les parlementaires acceptent de devenir des inconditionnels et de soutenir la politique gouvernementale, quels que soient le texte et leurs doutes. La discipline de vote peut donc apparaître comme une conséquence de l'affaiblissement du Parlement, les élus étant peu enclins à s'investir dans le travail d'une institution présentée comme inutile, ce dont la discipline de vote les dispense. La discipline de vote se nourrit de l'autodépréciation des parlementaires et alimente le désamour des observateurs pour le Parlement. La doctrine se joint, en effet, aux acteurs politiques pour dénoncer l'asservissement du Parlement qui se soumettant corps et âme à une volonté extérieure devient une chambre d'enregistrement.

[2490] B. RULLIER, Le Parlement sous la onzième législature 1997–2002 (1/2), *op. cit.*, p. 453.

B) La condamnation doctrinale

Il est impossible de dresser l'inventaire de toutes les publications qui ont qualifié le Parlement de chambre d'enregistrement, regrettant que les parlementaires soient réduits à valider les décisions adoptées en dehors d'eux. Bien souvent, l'expression est utilisée sans que l'auteur y croie tout à fait, il essaie alors de justifier son jugement, notamment en démontrant que tout régime parlementaire moderne génère un Gouvernement fort et donne à voir un Parlement faible. Le vote de la loi apparaît donc comme une formalité dans l'ensemble des régimes parlementaires structurés ; toutefois, la doctrine française évoque l'avilissement du Parlement et le qualifie de chambre d'enregistrement. Dès 1959, M. DUVERGER estime que le Parlement français est *« plus proche des chambres d'enregistrement des régimes autoritaires que d'un Parlement démocratique »*[2491]. Il assimile donc les chambres de la Cinquième République à un Parlement incapable de modifier les actes issus de la toute-puissance d'un pouvoir autoritaire.

Ce constat est partagé par P. AVRIL qui, en 1993, estime que malgré l'attachement présidentiel et doctrinal à la souveraineté parlementaire, les législatures socialistes n'ont pas permis la revalorisation escomptée : *« l'Assemblée française est probablement celle où le jugement individuel des députés, sommés de s'aligner sur les décisions du groupe, pour approuver ou rejeter systématiquement tous les textes du Gouvernement, est le plus maltraité. Ni les Communes, ni le Bundestag ne pratiquent un parlementarisme aussi sectaire et aussi caporalisé »*[2492].

Quelques quinze années plus tard, O. DUHAMEL établit le même constat et déplore l'affaiblissement du Parlement : *« peut-on citer un seul pays européen, Russie exceptée, un seul pays américain, Venezuela excepté, dans lequel le Parlement se soumet à ce point aux volontés, voire aux caprices du Prince ? La majorité gaulliste était hostile à l'indépendance de l'Algérie, Premier Ministre inclus, ils durent s'y résigner. La droite refusait l'IVG, elle fut votée. La majorité socialiste était hostile à la reconstitution de carrière des généraux putschistes, MITTERRAND la leur imposa par l'adoption forcée sans vote que permet l'article 49 alinéa 3. L'UMP ne voulait pas de l'ouverture Sarkozyenne, elle la subit. On*

[2491] M. DUVERGER, *M. DEBRE existe-t-il ?*, *La Nef*, juillet 1959, cité par P. AVRIL, *Le régime politique de la Cinquième République*, *op. cit.*, p. 303.

[2492] P. AVRIL, Le dévoiement, *op. cit.*, p. 140 ; certes, cette affirmation est placée en note de bas de page et n'est donc pas un argument clé de la démonstration du *dévoiement*.

pourrait multiplier les exemples à souhait. Ils confirment l'étrangeté de ce régime dans lequel toujours le Parlement se soumet »[2493].

Cette soumission habituelle du Parlement conduit certains auteurs à « *s'interroger sur l'utilité de la représentation parlementaire si elle est confinée à l'enregistrement d'un travail législatif qui lui échappe largement »*[2494].

En dénonçant la soumission du Parlement, les auteurs critiquent la propension des détenteurs du pouvoir exécutif à considérer le Parlement comme quantité négligeable, celui-ci ayant pris l'habitude de voir ses textes adoptés sans résistance : *« trop sûr de son fait, le Gouvernement écoute peu ses parlementaires y compris quand il gagnerait à le faire. Le premier conseiller ministériel venu s'estime autorisé à les prendre de haut et eux-mêmes s'y résignent par faiblesse, habitude ou prudence, défaut de motivation ou de combativité »*[2495].

La critique est devenue à ce point habituelle que de nombreux auteurs se résignent à constater l'évolution sans chercher à la dénoncer. Ainsi, en 2003, O. NAY regrette la faiblesse de l'institution parlementaire : *« on doit convenir que les parlementaires ne font souvent qu'entériner des choix politiques forgés hors de leur hémicycle »*[2496]. De la même façon, en 2008, J. GICQUEL livre une vision désabusée de l'institution parlementaire dans le régime parlementaire moderne, sans critiquer une situation perçue comme naturelle : *« la loi finalise le programme de l'Exécutif transformé en atelier législatif. Si bien que le Parlement n'élabore plus la loi, il se borne, pour l'essentiel, à entériner la volonté gouvernementale »*[2497]. La critique se fait moins agressive, la doctrine ne condamne plus la soumission du Parlement, n'accuse plus le régime d'être autoritaire, mais constate que la soumission du Parlement est un mode normal de fonctionnement d'un Parlement moderne dans une démocratie efficace, les parlementaires devant se soumettre à la volonté générale telle qu'elle est formulée par l'Exécutif.

[2493] O. DUHAMEL, *Une démocratie à part*, *Pouvoirs*, n° 126, 2008, p. 20. Il constate, plus loin, l'existence d'une *« culture politique française de servitude volontaire qui se perpétue à droite comme à gauche »*, p. 25-26.

[2494] R. BALME, Le parlementarisme rationalisé de la Cinquième République à la lumière du choix rationnel, lecture critique de J. D. HUBER, Rationalizing parliament legislature institution and party politics in France, *RFSP*, 1998, n° 1, p. 147.

[2495] G. CARCASSONNE, Le bonheur de l'opposition, *Pouvoirs*, n° 108, 2004, p. 148.

[2496] O. NAY, Le travail politique à l'Assemblée. Notes sur un champ de recherche trop longtemps déserté, *op. cit.*, p. 538.

[2497] J. GICQUEL, La reparlementarisation, une perspective d'évolution, *op. cit.*, p. 49.

Toutefois, les procédés de rationalisation du parlementarisme apparaissant comme les premiers responsables de cette transformation du Parlement, il est possible de se demander si *« le parlementarisme peut être limité sans être annihilé ? »*[2498].

§2 : Un constat fondé

Acteurs politiques et observateurs s'accordent pour reconnaître l'évidence : sous la Cinquième République, le Parlement est plus faible que sous les régimes antérieurs. Certes, certains auteurs ont démontré que dans le cadre du régime, l'institution a gagné en efficacité ce qu'elle a perdu en prestige, notamment parce que sous les régimes antérieurs, elle abandonnait certaines compétences au Gouvernement ou contraignait le pays à l'immobilisme à force d'indécision. Toutefois, le corset orthopédique qui contraint le Parlement (A) n'est pas le seul responsable de son affaiblissement, la discipline de vote explique également que le Parlement soit perçu comme une chambre d'enregistrement (B), quand bien même cette perception, excessive, serait erronée.

A) La rationalisation du parlementarisme, première justification

Intégrées à la Constitution afin d'éviter le retour du régime d'assemblée, les procédures de rationalisation du parlementarisme ont permis au pouvoir exécutif de s'affirmer en soumettant le Parlement, institution turbulente des Troisième et Quatrième Républiques. Ce faisant, elles ont transformé le Parlement en chambre d'enregistrement qui, aux yeux de tous, ne peut plus que soutenir le texte proposé par le Gouvernement sans l'aménager (1). La rationalisation du parlementarisme trouve également une traduction dans les règlements internes des assemblées dont l'utilisation, parfois peu respectueuse des droits du Parlement, justifie que celui-ci soit perçu comme une chambre d'enregistrement (2).

[2498] Journée d'étude de l'Association française de science politique, *Le parlementarisme peut-il être limité sans être annihilé ?*, Entretiens du samedi, Paris, n° 4, 1965.

1) La Constitution, première source de l'affaiblissement

Il nous a déjà été possible d'évoquer le carcan constitutionnel instauré en 1958, et le jugement sans appel apporté par la plupart des observateurs qui estiment que la Cinquième République a réduit le rôle du Parlement à l'enregistrement des textes. Les alinéas 3 des articles 49 et 44, qui respectivement, permettent l'adoption d'un texte sans vote, les députés étant contraints de renverser le Gouvernement en cas de désaccord avec le texte, et le vote bloqué qui, s'il ne met pas fin au débat, impose aux parlementaires de se prononcer sur tout ou partie du texte en un seul vote, sont l'objet des plus vives critiques. Ainsi, en 1981, le Président F. MITTERRAND, qui veut rompre avec les excès passés, déclare dans *Le Monde* : *« j'entends que le Parlement exerce davantage sa fonction dans l'élaboration, la discussion et le vote de la loi et je demanderai que l'on revienne sur tous les procédés inutiles et dangereux qui ont conduit à son abaissement... Fini, je l'espère, cet abus de votes bloqués ou de ces lois réputées adoptées par le subterfuge de la ''non censure'' »*[2499]. Déjà, dans les années 1970, le président du Sénat, A. POHER dénonçait l'utilisation gouvernementale du vote bloqué qui bridait l'initiative parlementaire et obligeait députés et sénateurs à adopter un texte qu'ils n'avaient pas souhaité : *« la recette est la suivante : on adjoint à une proposition ou à un amendement d'origine parlementaire un sous-amendement ministériel qui en dénature totalement la portée ; on ajoute éventuellement à cet ensemble un lot d'articles ou de paragraphes qui contredisent formellement la volonté de l'auteur. Le tout est alors soumis à un vote bloqué dans un texte inacceptable, voire provocant, pour celui qui, à l'origine, a pris l'initiative de l'amendement. Bien entendu, le malheureux auteur n'a plus qu'à retirer sa proposition ainsi défigurée ou à supplier l'assemblée de voter contre elle. On atteint ainsi aux limites du ridicule, et de l'absurde. Ainsi est supprimée sans phrase le fameux droit d'initiative concédé par l'article 39 de la Constitution »*[2500]. Ces témoignages démontrent comment l'utilisation des procédés de rationalisation du parlementarisme, censés protéger le Gouvernement contre un Parlement frondeur, ont muté, jusqu'à devenir une arme d'asservissement du Parlement, contraint sous la menace, notamment celle de la dissolution, d'adopter des textes qu'il n'a pas désiré et qu'il n'a pas pu modifier, son droit d'initiative et d'amendement étant contourné jusqu'à être nié. Ces dispositions, critiquées dès 1958, ne sont pas les seules à nourrir la thèse de la transformation du Parlement en chambre

[2499] F. MITTERRAND, *Le Monde*, 2 juillet 1981.
[2500] A. POHER, discours du 20 décembre 1972. Voir *supra*.

d'enregistrement. L'utilisation de l'article 38 de la Constitution, permettant au Gouvernement de légiférer par ordonnance et de dessaisir le Parlement, avec son autorisation, de son pouvoir législatif, génère également cette critique. D'autant que jusqu'à la révision du 23 juillet 2008, le Conseil Constitutionnel admettait que les ratifications, donnant valeur législative aux mesures adoptées par le Gouvernement, ne soient qu'implicites, privant les parlementaires du droit d'examiner les dispositions prises, en leur nom, par le pouvoir exécutif. Les procédures prévues à l'article 45 de la Constitution sont également dénoncées comme participant à reléguer le Parlement au rang de chambre d'enregistrement. C'est le cas de la procédure d'urgence, aujourd'hui qualifiée de procédure accélérée, prévue à l'article 45 alinéa 2, qui contraint le Parlement à enregistrer, rapidement, les attentes de l'Exécutif. Plus que la disposition constitutionnelle, c'est la fréquence de son utilisation par le Gouvernement qui est l'objet des critiques : *« le Gouvernement a eu tendance à en abuser, confondant l'urgence de la loi avec l'impatience du ministre »*[2501]. La possibilité, reconnue par l'article 45 alinéa 4, au Gouvernement de donner le dernier mot à l'Assemblée Nationale à l'issue de la commission mixte paritaire en cas de désaccord persistant entre lui et le Sénat[2502] a également contribué à qualifier le Parlement de chambre d'enregistrement, la chambre haute étant temporairement privée de son pouvoir de voter la loi[2503].

L'utilisation conjointe de ces deux procédures conduit également à percevoir le Parlement comme une chambre d'enregistrement. L'audition de R. BACHELOT, ministre de la Santé, devant le groupe UMP du Sénat, le 19 mai 2009, lors de l'examen du texte HPST, le démontre. A cette occasion, H. DE RAINCOURT, président du groupe UMP du Sénat, met les parlementaires en garde contre le Gouvernement qui pourrait les dépouiller de leur droit de voter la loi, si dès la première lecture, le texte étant examiné selon la procédure accélérée, le Sénat ne se conformait pas aux volontés du Gouvernement. *« Je crois que ça passe avant tout par un accord entre l'Assemblée Nationale et le Sénat ; on ne peut pas se payer le luxe d'un différend : si la commission mixte paritaire est saisie et que le Gouvernement décide de donner le dernier mot à l'Assemblée, les dégâts politiques seraient considérables. Il faut vraiment que la majorité parlementaire sorte un bon texte. Pour cela, il faut un accord entre*

[2501] G. CARCASSONNE, *La Constitution*, *op. cit.*, p. 224.

[2502] Certes, littéralement, le conflit auquel ce dernier permet de mettre fin, oppose l'Assemblée Nationale et le Sénat. Toutefois, le fait majoritaire, autant que la rédaction de l'article 45 de la Constitution, qui offre au Gouvernement une simple possibilité, démontre que ce dernier est le principal protagoniste du désaccord.

[2503] Même si la Constitution protège le Sénat contre un dessaisissement total de sa faculté législative, puisque le texte voté par l'Assemblée, s'il n'est pas le résultat de l'accord de la commission mixte paritaire, ne peut être modifié que par les amendements sénatoriaux : *« en ce cas, l'Assemblée Nationale peut reprendre soit le texte élaboré par la commission mixte paritaire, soit le dernier texte voté par elle, modifié le cas échéant par un ou plusieurs des amendements adoptés par le Sénat »*, article 45 alinéa 4 de la Constitution.

l'Assemblée et le Sénat »[2504]. Les sénateurs sont ainsi conduits à confirmer la version adoptée par les députés, ou à se laisser priver de leur faculté de voter la loi.

Les procédures de rationalisation du parlementarisme sont plus vivement critiquées lorsqu'elles sont utilisées conjointement à une disposition des règlements des assemblées qui conduit celles-ci à se priver de leur droit de participer à la fonction législative. Ainsi, en 1995, le Sénat se priva-t-il, lui-même, de son droit d'examiner le *projet d'ordonnance relative à la réforme de l'assurance maladie*, sa majorité, pourtant favorable au Gouvernement, ayant décidé, dans un objectif de célérité, d'adopter une motion d'irrecevabilité.

2) Les règlements internes des assemblées, seconde source d'affaiblissement

La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, inspirée par la volonté de restaurer les droits du Parlement a éloigné, un temps, la critique de l'asservissement du Parlement au profit du Gouvernement. Toutefois, le loyalisme de la majorité n'a pas permis de faire taire définitivement ces critiques, qui se sont exprimées de manière virulente en novembre 2010, au cours du débat relatif au *projet de loi de finances*. A cette occasion, les parlementaires ont constaté que le Gouvernement n'a pas renoncé aux pratiques parfois cavalières de ses prédécesseurs et peut, de nouveau, les contraindre à la marche forcée.

Le 17 novembre 2010, au commencement de la troisième séance consacrée à l'examen du budget 2011, le ministre du Budget, des Comptes Publics, de la Fonction Publique et de la Réforme de l'Etat, F. BAROIN, annonce qu'il souhaite provoquer une seconde délibération sur certains articles déjà adoptés et demande, à leur sujet, un vote bloqué[2505]. Il y a application conjointe de l'article 44 alinéa 3 de la Constitution[2506] et des articles 101[2507] et 119

[2504] H. DE RAINCOURT, intervention lors de la réunion du groupe UMP du Sénat, le 19 mai 2009.

[2505] *« Le Gouvernement demande qu'il soit procédé à une seconde délibération de l'article 48 et état B, ainsi que des articles 52, 56, 59, 60 bis, 60 decies, 66 ter, 86 quinquies et 90 de la seconde partie du projet de loi de finances »*. F. BAROIN, 17 novembre 2010.

[2506] Dont la mise en œuvre est organisée par l'article 96 du règlement de l'Assemblée Nationale : *« l'application de l'article 44, alinéa 3, de la Constitution n'est dérogatoire aux dispositions des chapitres IV et VI du titre II du présent Règlement qu'en ce qui concerne les modalités de mise aux voix des textes. Leur discussion a lieu selon la procédure prévue aux chapitres sus-énoncés »*.

[2507] *« 1) Avant le commencement des explications de vote sur l'ensemble des projets et propositions, l'Assemblée peut décider, sur la demande du Gouvernement ou d'un député, qu'il sera procédé à une seconde délibération de tout ou partie du texte.*
2) La seconde délibération est de droit à la demande du Gouvernement ou de la commission saisie au fond, ou si celle-ci l'accepte.
3) Les textes qui font l'objet de la seconde délibération sont renvoyés à la commission, qui doit présenter, par écrit ou verbalement, un nouveau rapport.

alinéa 6[2508] du règlement de l'Assemblée Nationale, qui accordent au Gouvernement la possibilité de solliciter une seconde délibération. Cette demande provoque l'ire des parlementaires, qu'ils appartiennent à la majorité ou à l'opposition, qui avaient déjà dénoncé, lors de la deuxième séance du 17 novembre 2010, au cours d'un rappel au règlement défendu par P. A. MUET, député socialiste, l'attitude du Gouvernement : *« monsieur le ministre du Budget, je tiens à dénoncer, comme je l'ai fait ce matin en commission des Finances, la façon dont se déroulent nos débats budgétaires. Nous n'avons pas terminé l'examen du projet de loi de finances qu'un collectif budgétaire nous est présenté, qui comporte de très nombreux dispositifs relatifs à la fiscalité de l'urbanisme, à l'épargne logement et à la fiscalité locale, qui auraient dû être traités dans la loi de finances initiale. Cette méthode de travail, aboutissant à accumuler les textes et à submerger le Parlement, n'est pas responsable et nuit finalement à la qualité du débat démocratique »*[2509]. Cette dénonciation, par l'opposition, de la brusquerie du Gouvernement est habituelle ; elle est plus rare de la part de parlementaires de la majorité qui rechignent à avouer publiquement leur impuissance. Pourtant, comme l'opposition, la majorité va, en l'espèce, critiquer l'attitude du Gouvernement, qui en revenant sur des dispositions votées parfois à l'unanimité, en commission, ou à une majorité écrasante, en séance, transforme le Parlement en chambre d'enregistrement. Ainsi, G. CARREZ, rapporteur général de la commission des Finances affirme n'avoir jamais été amené à se dédire sur autant de dispositions : *« monsieur le ministre, chers collègues, je suis rapporteur général du budget depuis 2002. C'est la première fois que je vois une seconde délibération remettant en cause autant de votes de notre assemblée ! »*[2510].

A sa suite, P. A. MUET condamne l'attitude méprisante du Gouvernement : *« nous avons consacré dans cette enceinte des heures à débattre de sujets importants et à obtenir parfois des consensus. Et que fait le Gouvernement ? Il remet tout en cause ! »*[2511].

C'est ensuite à F. SAUVADET, alors président du groupe Nouveau Centre, de dénoncer cette déconsidération de la majorité, mais également du Parlement : *« je tiens à vous dire solennellement, monsieur le ministre, en tant que président d'un groupe qui appartient à la majorité, que le respect dû au Gouvernement est lié au respect par le Gouvernement du*

---

4) Le rejet par l'Assemblée des amendements présentés en seconde délibération vaut confirmation de la décision prise par l'Assemblée en première délibération ».

[2508] *« Si, conformément à l'article 101, il est procédé avant le commencement des explications de vote sur l'ensemble à une seconde délibération de tout ou partie du projet de loi de finances de l'année ou d'un projet de loi de finances rectificative, il ne peut être apporté d'autres modifications aux dispositions de la première partie que celles nécessitées, pour coordination, par les votes intervenus sur les articles de la seconde partie ».*

[2509] P. A. MUET, deuxième séance du 17 novembre 2010.

[2510] G. CARREZ, troisième séance du 17 novembre 2010.

[2511] P. A. MUET, troisième séance du 17 novembre 2010.

travail du Parlement (…). Vous ne pouvez demander qu'il soit procédé à un vote bloqué sur une série d'amendements qui ont donné lieu à de si longs débats. Il doit y avoir entre un Gouvernement et sa majorité, comme avec l'ensemble du Parlement, un dialogue constructif, à même de dégager des consensus »[2512].

J. P. BRARD, membre du groupe GDR, condamne également l'attitude du Gouvernement, qui transforme le Parlement en chambre d'enregistrement, et dénonce la contrainte qui pèse sur les députés et dénature tout le régime, qui ne peut plus apparaître démocratique : *« monsieur le ministre, vous êtes un homme de culture. Vous avez des références historiques, moi aussi. J'ai connu les pays de l'Est, l'ex-RDA. Au Parlement de Berlin, les débats étaient réduits à une semaine : tout était réglé entre secrétaire général, chef du Gouvernement, etc., si ce n'est que cela ne s'appelait pas l'UMP, mais le SED… Vous faites la même chose, à une différence près : vous éprouvez le besoin de vous servir de nous comme des pantins, que nous soyons sur les bancs de la majorité ou sur ceux de la minorité, et cela, nous ne pouvons pas l'accepter. Eux au moins ne faisaient pas semblant. Vous, vous jouez la comédie, mais c'est de la comédie de boulevard »*[2513]. Enfin, J. CAHUZAC, président de la commission des Finances regrette l'attitude du Gouvernement qui cherche à décourager les parlementaires de participer aux débats législatifs puisque, *in fine*, ceux-ci sont inutiles à la loi, qui sera, ici, issue d'une manœuvre gouvernementale : *« ceux qui ne sont pas venus ont peut-être eu raison… Et comme d'autres lois de finances sont à examiner, je ne suis pas certain que l'exercice auquel le pouvoir exécutif nous demande de nous livrer soit le meilleur des encouragements pour que ceux qui ont consenti à cet exercice persévèrent et que les autres s'y mettent ! »*[2514]. Il s'étonne ensuite que certaines modifications proposées par le Gouvernement dans le but de réduire le déficit, rejettent des amendements, adoptés par l'Assemblée, qui permettaient d'augmenter les ressources.

Majorité et opposition ont ici exprimé la même contestation à l'égard des pratiques gouvernementales, regrettant de voir leur assemblée transformée en chambre d'enregistrement, incapable de faire prévaloir ses volontés et obligée de se ranger à celle du Gouvernement. Malgré son opposition manifeste, la majorité s'est pliée aux désirs du Gouvernement et n'a pas souhaité protéger le Parlement, c'est que la discipline de vote, plus que les procédures de rationalisation du parlementarisme, transforme le Parlement de la Cinquième République en chambre d'enregistrement.

[2512] F. SAUVADET, troisième séance du 17 novembre 2010.
[2513] J. P. BRARD, troisième séance du 17 novembre 2010.
[2514] J. CAHUZAC, troisième séance du 17 novembre 2010.

B) La part de la discipline de vote dans l'abaissement du Parlement

Les débats évoqués précédemment démontrent que les parlementaires sont conscients que seule la discipline de vote permet au Gouvernement de considérer que le Parlement peut se dédire en rejetant aujourd'hui ce qu'il a adopté hier[2515]. Les procédures de rationalisation lui offrent une prééminence qui ne peut s'exercer qu'avec la complicité du Parlement, ou du moins de sa majorité. Sans discipline de vote, la rationalisation aboutit à un affrontement des deux pouvoirs ; grâce à la discipline de vote, elle devient un moyen pour le Gouvernement d'imposer sa volonté.

Ainsi, ce même 17 novembre 2010, J. P. BRARD a l'occasion de rappeler que durant la onzième législature, le Gouvernement a tenté de prendre à revers sa majorité en la contraignant à repousser, lors d'une seconde délibération, des dispositions qu'elle avait précédemment soutenues. Toutefois, faute d'obtenir, sur ce point, une discipline de vote, le Gouvernement ne put réduire le Parlement au rang de chambre d'enregistrement : *« nous sommes quelques-uns à avoir un certain nombre d'heures de vol dans cet hémicycle. Jamais je n'ai vu une seconde délibération avec autant de feuilles. Je me rappelle le jour où D. STRAUSS-KAHN, alors ministre, nous en avait présenté une de quelques pages : quelle bronca nous avions faite ! Et nous ne nous sommes pas couchés : nous étions montés au créneau. Et il n'y avait que trois ou quatre feuilles ! Là, nous en avons toute une liasse au sens propre … »*[2516]. Après cette dénonciation des manœuvres gouvernementales, et la démonstration que la résistance de la majorité est possible et que celle-ci peut, en s'opposant au Gouvernement, éteindre la critique du *Parlement croupion*, J. P. BRARD cherche à convaincre les députés de la majorité de ne pas participer, en adoptant le texte gouvernemental, à l'abaissement de l'institution parlementaire. *« Après que la commission des Finances a travaillé pendant des dizaines d'heures, nous assistons au final à l'humiliation du rapporteur général ; et à travers lui, c'est nous tous qui sommes humiliés, piétinés, c'est tout le travail méticuleux, consciencieux, des députés qui est mis à bas. (…). Au-delà des clivages entre nous, gauche et droite, il n'est pas possible de voir le Parlement à ce point humilié. Il est de notre devoir, fidèles à ceux qui nous ont précédés dans cet hémicycle, de ne*

[2515] La discipline de vote triomphant finalement, notamment lorsque les dispositions ont été adoptées contre l'avis du Gouvernement.
[2516] J. P. BRARD, troisième séance du 17 novembre 2010.

pas consentir à notre propre humiliation, à l'anéantissement des droits du Parlement »[2517]. Cet appel à la majorité de la part d'un parlementaire de l'opposition démontre que la discipline de vote, seule, transforme le vote de la loi en formalité, et les assemblées en chambre d'enregistrement[2518]. Ce, conformément aux règles du régime parlementaire structuré, qui impose à la majorité de soutenir le Gouvernement, les députés n'ayant pas été élus pour revaloriser, en s'opposant à lui, le statut du Parlement, mais afin de concrétiser la politique déterminée ou, à tout le moins, conduite par le Gouvernement : *« les parlementaires sont libres, la discipline, elle est acceptée. S'ils ont envie de la rompre, personne ne peut rien contre eux et c'est très bien comme ça. Reste qu'il y a un petit problème de légitimité car, aujourd'hui, il ne faut pas se tromper, un parlementaire doit assez rarement son élection à ses talents et vertus, il n'est pas élu pour contrôler le Gouvernement, il est élu pour le soutenir. Lorsque les électeurs désignent un parlementaire socialiste, ce n'est pas parce qu'il est intelligent, qu'il a de beaux yeux et qu'il est sympathique, c'est parce qu'ils marquent, ainsi leur souhait d'avoir un Gouvernement socialiste. Donc, à partir du moment où les députés sont plus des médiateurs que de véritables représentants du peuple, car, malheureusement pour eux (cela je ne dois pas le dire trop publiquement parce que ça leur fait de la peine), ils ne sont plus véritablement des représentants du peuple. Leur légitimité, elle n'est pas à faire ce qui leur passe par la tête, elle est à soutenir le Gouvernement en vue de la formation duquel ils ont été élus »*[2519]. C'est le régime parlementaire moderne, parce qu'il est indissociable de la discipline de vote majoritaire, qui engendre l'affaiblissement du Parlement, aussi le rencontre-t-on dans l'ensemble des régimes parlementaires structurés. Ainsi, en Grande-Bretagne, *« le cabinet est véritablement le guide de la chambre des Communes. Le lien de confiance unissant cette dernière et le cabinet est rendu tellement fort par la combinaison des conventions de la Constitution et des caractéristiques du système politique que les membres de la majorité à la chambre des Communes peuvent réellement être considérés comme étant au service du Gouvernement. La discipline de vote régnant dans les partis britanniques a encore renforcé ce sentiment »*[2520]. A l'issue de notre étude, il est

---

[2517] J. P. BRARD, troisième séance du 17 novembre 2010.

[2518] Si les votes émis à l'issue de cette seconde délibération n'ont pas été rendus publics, le vote sur l'ensemble qui s'est déroulé immédiatement après, a permis l'adoption du *projet de loi de finances* pour 2011 par cent soixante-neuf voix contre soixante-huit. Participation honorable pour un scrutin se déroulant lors d'une séance de nuit, on ne saurait donc inférer de la présence relativement faible des députés, y compris de la majorité, une condamnation de l'attitude du Gouvernement.

[2519] G. CARCASSONNE cité par D. MAERKER, *La question de la légitimité d'un débat ''technique'' au Parlement. Le cas de l'examen à l'Assemblée Nationale de la réforme de professions juridiques et judiciaires (14-21 juin 1990), op. cit.*, p. 128-129.

[2520] G. TOULEMONDE, *Le déclin du Parlement sous la Cinquième République. Mythe et réalités, op. cit.*, p. 155.

possible de considérer que cette conclusion s'applique également au Parlement français, la discipline de vote y étant, aujourd'hui, plus constante qu'au sein du Parlement britannique, les Gouvernements français n'ayant pas connu de revers identiques à ceux affrontés par les Gouvernements travaillistes et conservateurs de ces vingt dernières années.

Associée à la rationalisation du parlementarisme, la discipline de vote conduit à l'abaissement du Parlement, l'inconditionnalité de la majorité l'empêchant de remplir correctement ses missions constitutionnelles d'élaboration, de vote de la loi et de contrôle du Gouvernement, le transformant peu à peu, du moins aux yeux des observateurs, en chambre d'enregistrement. Perception aggravée par le fait que l'automatisme engendré par la discipline de vote dispense les parlementaires de venir assister aux débats, le Gouvernement pouvant à tout moment obtenir une reformulation parlementaire conforme à sa vision du texte[2521]. L'absentéisme que la discipline de vote provoque participe également à considérer que le Parlement est devenu une chambre d'enregistrement, dont les membres se relaient pour toujours soutenir le Gouvernement et assurer l'adoption de ses textes. La discipline de vote renforce la thèse de la transformation du Parlement en chambre d'enregistrement : *« lorsque la majorité absolue fait coïncider une majorité parlementaire (issue de la même tendance partisane) à celle du Président de la République, la discipline de vote joue. Le Parlement se transforme alors en quasi chambre d'enregistrement de la volonté présidentielle relayée et déployée par Matignon »*[2522].

Th. PFISTER confirme cette analyse en reconnaissant, en 1990, que sans la discipline de vote la majorité socialiste aurait rejeté le texte du ministre de l'Intérieur reconnaissant l'existence du peuple corse, avant sa censure par le Conseil Constitutionnel. Privée, par son inconditionnalité, de son pouvoir de faire la loi, la majorité conforte l'abaissement du *Parlement croupion* chargé, sans contrôle, de valider la volonté de l'Exécutif : *« si les députés socialistes avaient été laissés libres de voter en leur âme et conscience, jamais le texte du ministre de l'Intérieur reconnaissant l'existence d'un ''peuple corse'' n'aurait obtenu l'aval de la représentation nationale. Les déclarations publiques d'une partie des députés socialistes - les proches du ministre de la Défense Nationale notamment - en font foi. Cette notion de ''peuple corse'' constitue, de la part d'une gauche jusqu'alors prompte à*

[2521] C'est d'ailleurs ce que dénonce, ce 17 novembre 2010, J. CAHUZAC, l'attitude du Gouvernement n'encourageant pas les parlementaires à s'intéresser aux débats menés par leurs assemblées.
[2522] O. UCHAN, *Le triangle Elysée Matignon Palais-Bourbon*, Paris, Ellipses, 1998, p. 105.

revendiquer à son héritage jacobin, une rupture idéologique et historique avec les traditions fondatrices de la Nation »[2523].

Pourtant, malgré un constat généralement partagé, il semble que la discipline de vote ne soit pas une cause de l'avilissement du Parlement, mais au contraire, un moyen pour lui de recouvrer son rôle législatif, la majorité échangeant sa discipline de vote contre la possibilité d'améliorer le texte. La thèse de la chambre d'enregistrement ne serait alors qu'une apparence, ne résistant pas à un examen plus approfondi : *« pour qu'une assemblée parlementaire exécute convenablement son travail législatif, il faut qu'elle comporte une majorité gouvernementale stable. Or, l'affirmation de cette simple évidence revêt presque l'aspect d'un paradoxe tant reste ancrée dans beaucoup d'esprits la conception selon laquelle un Parlement qui ne remet pas en cause fondamentalement les propositions gouvernementales ne serait qu'une simple chambre d'enregistrement. La plupart des textes adoptés résultent de projets et non de propositions de loi ; les assemblées votent ce que le Gouvernement leur propose ; donc, elles n'ont plus de pouvoir législatif et la cause est entendue »*[2524].

Section 2 :

Une obéissance calibrée : la participation à l'œuvre législative, contrepartie de la discipline de vote.

Le Parlement est toujours apparu comme la victime de la discipline de vote, perception justifiée par la dépréciation de l'institution parlementaire, qui n'engage pas à le percevoir comme une institution directrice, mais comme la victime d'un pouvoir exécutif fort, voire autoritaire. Toutefois, la discipline de vote doit également être regardée comme une arme dont les parlementaires peuvent s'emparer pour s'opposer au Gouvernement et lui rappeler que, même sous la Cinquième République, il conserve un pouvoir décisif.

En échangeant leur soutien contre l'acceptation des améliorations qu'ils préconisent, les parlementaires conditionnent leur discipline de vote. Elle n'est donc pas une pratique dégradante et l'inconditionnalité, que les parlementaires donnent à voir, n'est que le résultat

[2523] Th. PFISTER, La triple crise française, *RPP*, n° 950, 1990, p. 76-77.
[2524] P. CAHOUA, Les commissions, lieu du travail législatif, *Pouvoirs*, n° 34, 1985, p. 46.

des négociations qu'ils ont menées en amont avec le Gouvernement (§1). Toutefois, la capacité législative du Parlement demeure fortement encadrée et le Gouvernement profite du loyalisme de la majorité pour n'accepter que des amendements minimes, qui ne modifient pas l'équilibre du projet. Conformément aux principes du régime parlementaire moderne, cette attitude atteste l'existence d'une fusion entre les faces parlementaire et gouvernementale de la majorité, la première n'étant pas censée remettre en cause les options dégagées par la seconde (§2).

§1 : La collaboration, condition de la discipline de vote

Dès les débuts de la Cinquième République, les parlementaires ont cherché à mettre en œuvre le principe de collaboration des pouvoirs, en augmentant leur participation à la rédaction des textes gouvernementaux. Cependant, cette collaboration a rencontré des difficultés, notamment, parce que les codes du régime parlementaire moderne n'étaient pas maîtrisés par les acteurs politiques : le Gouvernement se remémorant les excès passés, se méfie du Parlement, qui, quant à lui, refuse d'occuper la place de contrôle que l'Exécutif lui avait assignée, et cherchent à conserver une mission plus noble : celle de participer à l'œuvre législative. Aussi, la majorité conditionne-t-elle son soutien à l'adoption de certains amendements (B). Ce n'est qu'avec réticence que le Gouvernement accepte la participation du Parlement à l'écriture des projets de loi et brise progressivement la conception ancienne de la séparation des pouvoirs, en entretenant des relations de plus en plus étroites avec sa majorité (A).

A) La discipline de vote, résultat d'une négociation intra-majoritaire constante

Il nous a déjà été permis de constater que les Gouvernements maintenaient des liens constants avec les parlementaires, à tel point que certains ont pu évoquer un harcèlement. Ces contacts visent à obtenir la satisfaction des attentes du Gouvernement, c'est pourquoi les collaborateurs les désignent sous le vocable d'entreprise de conviction. Ils permettent également aux parlementaires de faire connaître aux équipes ministérielles les améliorations

qu'ils souhaitent apporter au texte. Ces contacts se présentent, dès lors, davantage comme un échange que comme une pratique autoritaire.

Les négociations se déroulent lors des rencontres habituelles, quasi institutionnelles, entre le Gouvernement et sa majorité, que sont les réunions de groupe et les déjeuners ou petits-déjeuners de la majorité, organisés à l'initiative des détenteurs du pouvoir exécutif (1). Mais toutes les rencontres peuvent donner lieu à des discussions, aussi est-il possible de se demander si l'unité rencontrée en France est le résultat d'une discipline de vote ou d'un *parlementarisme de couloirs*, comparable à celui présent dans le régime présidentiel américain (2).

1) Les cadres habituels de la négociation

Les réunions de groupe sont, ou, à tout le moins, devraient être, le lieu privilégié de la négociation, les ministres écoutant les arguments des parlementaires en les intégrant au projet de loi (a). Elles sont préparées par des réunions plus informelles qui réunissent autour du Premier Ministre ou du Président de la République, les principaux responsables de la majorité parlementaire (b).

a) Les réunions du groupe, lieu secondaire de négociation

Théoriquement, les réunions du groupe majoritaire devraient être le lieu privilégié des négociations, les parlementaires exposant leurs divergences avec le texte et tentant d'obtenir son amélioration, chacun étant appelé à apporter ses arguments, à critiquer les avancées du texte ou, au contraire, à le défendre[2525]. Il semble que G. POMPIDOU, le premier, ait compris la nécessité d'utiliser la réunion du groupe afin d'obtenir l'unité de vote : *« G. POMPIDOU ainsi que ses ministres assez fréquemment, participaient aux réunions du groupe ; ils informaient les députés, justifiaient et défendaient leurs décisions et leurs projets, faisaient même des concessions et négociaient des compromis si nécessaire »*[2526]. Cette vision des réunions de groupes semble, toutefois, angélique. Il est, en effet, difficile de concevoir qu'une réunion au cours de laquelle les ministres se diraient prêts à négocier les termes du texte ne se

[2525] La liberté de parole accordée par les statuts des groupes socialistes et UMP à leurs membres, permet cet échange, motivé par la volonté de voir tous les arguments pris en compte.
[2526] A. KIMMEL, *L'Assemblée Nationale sous la Cinquième République, op. cit.*, p. 158.

transforme pas en marchandage généralisé, plaçant le ministre dans l'impossibilité de refuser les amendements des uns et d'accepter ceux défendus par d'autres. Si le texte est bien présenté lors de la réunion du groupe, au cours de son élaboration, puis durant la discussion, afin que les parlementaires puissent manifester leurs réticences ou leurs critiques, et que le ministre y présente les évolutions et les modifications acceptées par le Gouvernement, ce n'est pas dans ce cadre que se déroulent les véritables négociations[2527]. La réunion du groupe permet d'informer les parlementaires sur l'état actuel du texte, sur la consigne de vote préconisée par le responsable du texte ou le *whip* de commission ; si l'un des parlementaires entend voir sa perception acceptée, les négociations se déroulent dans d'autres cadres, en amont de la discussion publique. C'est seulement si le parlementaire n'est pas parvenu à obtenir préalablement la satisfaction de ses attentes, qu'il intervient lors de la réunion du groupe pour obtenir la prise en compte de son point de vue. Il espère, en attirant l'attention de ses collègues sur ses critiques, réussir à les convaincre afin de pouvoir, par le nombre, faire pression sur le Gouvernement.

Si elle ne se déroule pas lors des réunions de groupe, celui-ci demeure le cadre privilégié de la négociation intra-majoritaire, de nombreuses structures, dépendant de lui, étant dédiées à l'examen des textes et à l'adoption d'une position commune, résultat d'un compromis entre les différents membres des groupes d'études, mais également entre eux et le pouvoir exécutif. Rapidement, ces groupes d'études sont devenus le lieu de la négociation, ainsi, G. LAVAU constate en 1963 que : *« le groupe parlementaire à l'Assemblée Nationale est assez fort et assez bien organisé en multiples groupes d'études bien outillés (mais semble-t-il inégalement fréquentés par leurs membres) pour obtenir que les membres du cabinet appartenant ou non au parti, viennent l'informer et recueillir ses suggestions »*[2528]. Les négociations menées en avril 2004, lors de la discussion du texte instaurant une journée de solidarité, démontrent l'existence d'une hiérarchie au sein du groupe. Devant les réticences des députés UMP, H. FALCO, ministre en charge des Personnes Agées, fut obligé d'écouter les arguments des élus, qui menaçaient de ne pas voter le texte. Ces négociations ne sont pas menées avec le groupe parlementaire dans sa totalité, mais avec le groupe de travail chargé d'examiner ce texte. L'accord obtenu dans ce cadre est ensuite ratifié par le groupe, qui conserve le pouvoir de décision finale. Si les décisions adoptées par le groupe sont bien le résultat d'un compromis,

[2527] Sauf peut-être pour les groupes numériquement plus faibles, le nombre relativement restreint de parlementaires permettant de nouer une discussion, d'identifier les modifications qui sont possibles, et de s'accorder, lors des réunions, sur les conditions du compromis.

[2528] G. LAVAU, L'UNR-UDT au lendemain de sa victoire, *RFSP*, 1963, n° 2, p. 436.

celui-ci est obtenu par les experts, qui peuvent rivaliser avec le ministre et ses collaborateurs, tout en parlant au nom du groupe dans son ensemble.

Sous cet angle, la discipline de vote n'apparaît plus comme une manifestation d'inconditionnalité, son obtention, à l'issue de négociations menées par les experts, au nom du groupe, avec le ministre qui défend le projet, démontrant le contraire. Cette vision est défendue par les parlementaires qui préservent leur mandat en évoquant l'unité et non la discipline de vote. Ainsi, en 1965, *« les porte-parole de l'UNR affirment que lorsqu'un texte est présenté en séance publique il a déjà fait l'objet de discussions et d'accords entre le Gouvernement et sa majorité, qu'il est normal, dès lors, que cette dernière soutienne un projet dont elle est pour partie l'auteur »*[2529]. Malgré l'attention portée par les parlementaires à cette thèse, la présente étude nous permet d'affirmer qu'elle est partiellement fausse. Les divergences intra-majoritaires sont, en effet, limitées du fait de l'encadrement constant par le groupe parlementaire et le Gouvernement. Encadrement qui éloigne la nécessité de recourir à la négociation pour assurer l'adoption des textes. Certes, cette délimitation progressive est le résultat des négociations menées par le Gouvernement avec sa majorité. Cependant, le loyalisme de la majorité et la prépondérance du Gouvernement dans la vie législative, permettent à celui-ci de conserver la maîtrise des négociations et, *in fine*, d'être le véritable auteur du cadrage qui s'impose aux parlementaires.

Afin de limiter l'expression des divergences et de manière à ne pas attirer l'attention sur les négociations, les responsables politiques, qu'ils appartiennent au groupe parlementaire ou au Gouvernement s'assurent, en amont, de l'adhésion des parlementaires. Les négociations sont alors menées par les collaborateurs du groupe, chargés d'identifier les désaccords, d'envisager avec le parlementaire réticent les termes d'un compromis, avant de transmettre ces informations aux collaborateurs du ministre, qui transmettront à ce dernier des conditions de l'accord.

Cette recherche, en amont, de l'adhésion maximale des parlementaires est également menée dans le cadre des réunions organisées par le Premier Ministre ou le Président de la République afin d'entendre, par l'intermédiaire des représentants des parlementaires (présidents de groupe, responsables de commission, responsables de texte …), l'avis des parlementaires sur le texte.

[2529] M. BASSI, Bilan de la session parlementaire, *RPP*, juillet-août 1965, n° 758, p. 80.

b) Les réunions de la majorité

Qu'elles soient organisées par Matignon ou l'Elysée, ces réunions hebdomadaires ont pour objectif de permettre aux détenteurs du pouvoir exécutif de prendre connaissance des hésitations et critiques des parlementaires de la majorité. Dès les premières années du régime, M. DEBRE, organise de telles réunions afin de garantir la cohésion des trois partis de la majorité[2530]. *« Entre ces trois formations, les sujets de dissentiments sont nombreux (...) de l'Europe à l'agriculture en passant par l'alliance Atlantique, l'enseignement privé, le plan, que de discordes ! Il n'en faut pas. Je me dois donc d'expliquer, d'écouter, et en fin de compte de diriger. Ce à quoi je m'emploierai en tenant quasiment chaque semaine, pendant les sessions, des réunions dites ''de majorité'' »*[2531]. Certes, il ne semble pas que ces réunions de majorité aient eu pour objectif premier de négocier les termes des textes avec la majorité, M. DEBRE n'employant aucun terme qui pourrait le laisser penser. En revanche, elle doit entendre le Gouvernement, volontairement ou sous la contrainte. Progressivement, l'autoritarisme[2532] du Premier Ministre cède devant la nécessité d'écouter les parlementaires et les réunions de majorité deviennent de vrais lieux d'échange. Les représentants de la majorité relayant, auprès de l'Exécutif, les réticences des parlementaires de la majorité. Ainsi, en 1981, lorsqu'il prépare le texte qui organise les nationalisations, P. MAUROY, doit, après avoir convaincu les ministres que son option, la nationalisation complète des entreprises choisies, est la seule possible, affronter les parlementaires et leur faire accepter des arbitrages qui pourraient leur paraître insuffisants. *« Le combat n'est pas pour autant achevé pour le Premier Ministre. Il lui faut à présent convaincre sa majorité parlementaire que les choix gouvernementaux sont les bons. P. MAUROY reçoit par exemple à dîner le dimanche 18 octobre*[2533] *L. MERMAZ et P. JOXE, qui trouvent le projet trop modéré, afin de leur expliquer une fois de plus la logique retenue et d'obtenir leur aide pour que le débat parlementaire se déroule au mieux »*[2534].

Les réunions de la majorité conviant, autour du Premier Ministre, les responsables du groupe parlementaire permettent au Gouvernement de mesurer les réticences et surtout d'envisager un compromis acceptable par les deux faces de la majorité. Ce fut le cas en 1984, lors de

[2530] L'UNR, le MRP et les indépendants.
[2531] M. DEBRE, *Gouverner, 1958-1962, op. cit.*, p. 31.
[2532] *« L'autoritarisme dont on m'a accusé était pour le bien des Gouvernements à venir. Un jour vous me remercierez ». Idem*, p. 32.
[2533] 1981.
[2534] Th. PFISTER, *La vie quotidienne à Matignon au temps de l'union de la gauche*, Paris, Folio actuel, 1986, p.177-179.

l'examen du projet de loi SAVARY sur l'école libre, le texte étant le résultat de négociations menées avec les associations catholiques ; bien qu'en l'espèce, le consensus obtenu avant la discussion du texte n'ait pas résisté aux assauts des députés. *« Le lundi 14 mai, [le Premier Ministre] réunit, en présence du ministre de l'Education Nationale et du secrétaire général du Gouvernement, les députés socialistes qui pèseront sur les débats : P. JOXE, J. POPEREN, A. LAIGNEL et B. DEROSIER. Leurs réserves face au texte gouvernemental sont importantes en particulier en ce qui concerne l'obligation de financement des écoles privées, imposée, pour la première fois explicitement dans la législation.*

Le lendemain, comme chaque mardi, le groupe socialiste se réunit et P. MAUROY compte sur ses interlocuteurs pour éviter la surenchère. De fait en ouvrant la séance, P. JOXE indique qu'un accord entre le groupe et le Gouvernement se dessine (...). Cette audience, en fin de matinée, est suivie d'un déjeuner avec les membres socialistes de la commission spéciale mise en place à l'Assemblée Nationale pour examiner le projet gouvernemental »[2535].

Le Gouvernement s'assure ainsi de l'adhésion des parlementaires de la majorité, au besoin, en acceptant des modifications du texte présenté. Ces réunions restreintes semblent plus propices à la négociation que les réunions de groupe ; elles sont préparées par les groupes de travail des groupes majoritaires qui élaborent le texte de compromis qui sera la base de la négociation. Ces négociations rétablissent, un temps, l'union physique de la majorité, les faces parlementaires et gouvernementales de celle-ci s'unissant pour élaborer un texte, traduction du programme de campagne, qui conviendra le mieux aux deux parties.

Depuis 2007, ces réunions de la majorité se déroulent tous les mardis matin à l'Elysée et prennent la forme d'un petit déjeuner, *« tous les sujets qui ont fait débat au sein de la majorité depuis quatre ans y ont été examinés : travail le dimanche, test ADN, taxe carbone, trente cinq heures, fiscalité, islam »*[2536]. J. P. RAFFARIN, invité habituel de ces réunions, estime que, conformément à l'inflexion présidentialiste du régime, l'objectif de ces réunions n'est plus le même, il place le Président au centre de l'échange : *« avant 2007, cette réunion était centrée sur l'actualité du Parlement et les arbitrages. Aujourd'hui, N. SARKOZY en profite pour faire de la pédagogie sur son action. C'est devenu une séance de coaching de la majorité »*[2537].

Ces réunions sont aujourd'hui complétées par d'autres, organisées à l'initiative du Président de la République, qui invite, à tour de rôle, les parlementaires de la majorité afin de s'assurer

[2535] Th. PFISTER, *La vie quotidienne à Matignon au temps de l'union de la gauche*, *op. cit.*, p. 283-285.
[2536] *Le Figaro*, 21 avril 2011.
[2537] J. P. RAFFARIN. *Idem*.

de la permanence de leur adhésion aux options politiques qu'il leur présente personnellement. Ainsi, lors de la discussion du projet de *loi de finances pour 2011*, le Président de la République dût, face à la volonté de nombreux parlementaires de supprimer le *bouclier fiscal*, convier à une réunion improvisée, les principaux auteurs de l'amendement de suppression[2538]. Au cours de cette réunion, il fait assaut de pédagogie, présente ses arguments en faveur du maintien du dispositif, ses évolutions à venir et leur promet une discussion plus importante sur la fiscalité et notamment la suppression du *bouclier fiscal* par une *loi de finances rectificative*, présentée au Parlement au cours du premier semestre 2011. Ces négociations ont permis le vote du projet de *loi de finances pour 2011*, sans que le Gouvernement ait, sur ce sujet, à recourir aux armes procédurales.

Ces réunions sont insuffisantes à maintenir des contacts constants entre le Gouvernement et sa majorité, ceux-ci sont garantis par les négociations menées, souvent de manière informelle, au détour d'un couloir, par les collaborateurs de l'Exécutif. A tel point, que la discipline de vote s'apparente parfois au *parlementarisme de couloirs* rencontré outre-Atlantique.

2) Les lieux interstitiels de la négociation

Si les réunions sus-évoquées sont des lieux officiels de négociation, il existe une multitude de personnages appelés à rechercher, au nom de la majorité, un compromis entre les parlementaires et le Gouvernement. Ces intermédiaires interviennent dans ce qu'il est possible d'appeler les « *lieux interstitiels* »[2539] de négociations, officieux et intermittents (a). Cette multitude conduit à s'interroger sur la nature de la pratique française : s'agit-il d'une discipline de vote, comportant une dimension autoritaire ou d'un *parlementarisme de couloirs* ? (b).

[2538] Dont M. PIRON, premier des cent vingt-cinq signataires.

[2539] O. NAY, Le travail politique à l'Assemblée. Notes sur un champ de recherche trop longtemps déserté, *op. cit.*, p. 542. M. COTTA utilise le terme de *« quadrilatère microcosmique »* qui permet d'englober les autres lieux de pouvoir (Elysée, Matignon, Bercy…). M. COTTA, *Cahiers secrets de la Cinquième République, t. 1, 1965-1977*, *op. cit.*, quatrième de couverture.

a) Le parlementarisme de couloirs …

L'expression *parlementarisme de couloirs* semble être propre au régime présidentiel américain et désigne l'*« entreprise de compromis entre le Congrès et le Président »*[2540] rendue obligatoire par l'absence de moyens institutionnels permettant d'assurer la collaboration des pouvoirs. Le régime américain s'est, en effet, construit autour d'une perception particulière de la collaboration des pouvoirs, plus proche de l'opposition que de l'entraide, les moyens d'empêcher étant apparus comme la meilleure protection des droits des individus et des Etats. En conséquence, le pouvoir exécutif n'a pas de droit constitutionnel à intervenir dans le déroulement de la procédure législative ; lui est seulement reconnue la possibilité de s'opposer au texte adopté par le Congrès. Le Président ne dispose donc pas, contrairement au Premier Ministre du régime parlementaire, du droit d'initiative législative, ni, *a fortiori*, du droit d'amendement.

La spécialisation et l'indépendance des pouvoirs garanties par la Constitution américaine n'offrent pas au Président les moyens juridiques de transcrire son programme en textes de loi. Seuls les moyens politiques lui permettent d'intervenir dans la procédure législative. Le Président des Etats-Unis étant issu d'un des deux grands partis qui structurent la vie politique américaine, il doit obtenir des parlementaires de son parti qu'ils soutiennent ses textes et les protègent des dénaturations que pourrait lui apporter le parti adverse ou des membres de son parti, qui seraient opposés au texte. Le discours sur l'état de l'Union est un moyen habituel pour le Président de contourner l'impossibilité constitutionnelle de proposer des lois. D'une part, parce que ce discours lui permet d'attirer l'attention des parlementaires qui le soutiennent sur les sujets qu'il aimerait voir traiter par la législation. D'autre part, parce que figure, en annexe, le *« message législatif »*[2541]du président, qui prend la forme de projets de loi déjà rédigés que les parlementaires, favorables à la politique présidentielle, n'ont plus qu'à endosser et à présenter à leurs collègues du Congrès. Cette possibilité de détourner la procédure constitutionnelle afin de participer à la fonction législative est insuffisante, le discours sur l'état de l'Union n'ayant lieu qu'une fois par an, alors que la vie politique moderne impose des réponses instantanées aux problèmes quotidiens. Aussi, le Président et son cabinet se doivent-ils d'entretenir des relations constantes avec les parlementaires, afin qu'ils endossent et soutiennent les textes proposés par le pouvoir exécutif. Ces contacts

[2540] G. VEDEL, *Rapport général sur le problème des rapports du Législatif et de l'Exécutif*, présenté au Congrès de l'Association Internationale de Sciences Politiques, *RFSP*, 1958, n° 4, p. 771.
[2541] Ph. ARDANT et B. MATHIEU, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, *op. cit.*, p. 326.

constants, visant à créer une majorité autour du texte initié par le Président, constituent ce que W. WILSON dénommait le *parlementarisme de couloirs*. Expression qui désigne l'ensemble des négociations qui se déroulent en dehors de la discussion officielle, dans les recoins secrets des lieux de pouvoir. Dans le cadre du régime américain, le pouvoir exécutif ne peut seulement négocier avec les parlementaires appartenant au même parti que le Président, il doit également chercher à convaincre les parlementaires du parti adverse. Il ne peut, en effet, compter sur la discipline de vote des parlementaires de son camp, les partis politiques apparaissant, au niveau national, comme une addition d'organisations locales souhaitant conserver leur spécificité. Les partis ne peuvent donc pas, quand bien même la Maison-Blanche serait détenue par un de leurs membres, imposer une consigne de vote à des parlementaires qui, s'ils appartiennent tous au même parti, ne partagent pas la même conception politique[2542].

L'existence de contacts constants, dans les couloirs, les commissions, les groupes parlementaires... visant à convaincre les parlementaires de tous horizons de soutenir le texte présenté, comble l'absence de discipline de vote. Le Président s'assure du soutien parlementaire à sa politique en adoptant une attitude consensuelle, en acceptant, afin d'obtenir le vote du texte, les modifications proposées par les parlementaires[2543]. Observé sous un angle négatif, le *parlementarisme de couloirs* se résume à l'accord de *« compensations pratiques »*[2544], au marchandage constant entre les parlementaires et les agents du cabinet. Observé sous un angle plus positif, le texte voté est, grâce au *parlementarisme de couloirs*, le résultat d'un compromis obtenu en amont de la discussion publique. En l'absence de discipline de vote, le vote des textes sollicités par le Président est donc le résultat de *« transactions laborieuses, multiples, étendues dans le temps, entre une série d'acteurs organisés directement intéressés par les décisions publiques (service de la présidence, chefs d'administration, dirigeants de partis,* lobbies *produisant de l'expertise, leaders d'opinion actifs dans les débats...). Les véritables transactions s'opèrent le plus souvent avant le vote, à la fois hors de l'assemblée et dans ces lieux ''interstitiels'' : les couloirs, bureau des groupes*

[2542] *« En réalité, les Etats-Unis sont un ''no party-system'' ». Ibid.*

[2543] *« Cette absence de discipline engage le Président dans des manœuvres délicates et constantes pour obtenir l'appui des chambres ». Ibid.*

[2544] A. LE DIVELLEC, *Le Gouvernement, portion dirigeante du Parlement. Quelques aspects de la réception juridique hésitante du modèle de Westminster dans les Etats européens, Jus Politicum*, n° 1, décembre 2008 http://www.juspoliticum.com/Le-gouvernement-portion-dirigeante,30.html.

parlementaires, réunion d'intergroupe, petits-déjeuners hebdomadaires, groupes de travail informels, etc. »[2545].

Cette description des contacts officieux noués par le pouvoir exécutif et les parlementaires peut conduire à s'interroger sur la pratique française : l'unité de vote est-elle le résultat de la discipline de vote, ou au contraire du marchandage constant, dépourvu de dimension contraignante ?

b) … explication partielle de l'unité de vote

Ce marchandage constant n'est pas propre au régime présidentiel, le régime consensuel allemand, notamment, s'établissant sur la même recherche du compromis[2546]. De même, les négociations menées, en France, par l'Exécutif et ses collaborateurs, avec les parlementaires de la majorité et leurs représentants, afin de s'assurer de leur soutien, participent au *parlementarisme de couloirs*. Les réunions de groupe ne permettant plus de mener les négociations qui, pour être efficaces, doivent demeurer secrètes, elles se déroulent, alors, dans d'autres lieux, plus officieux encore, les *couloirs* évoqués par W. WILSON. Les collaborateurs des ministres arpentant ces « *cercles inférieurs »*[2547] de décisions, afin de convaincre les parlementaires du bien-fondé du texte gouvernemental.

Les témoignages de certains collaborateurs de ministres démontrent que le vote favorable au texte est obtenu grâce à ce marchandage. C'est le cas de G. CARCASSONNE qui intervient dans le cadre particulier d'une majorité relative (1988-1991). Les contacts entretenus par le conseiller du Premier Ministre avec les partis politiquement proches, bien que parfois opposés au Gouvernement, les compromis qu'il est parvenu à construire, ne sont pas sans rappeler la pratique américaine. Comme le constate J. P. HUCHON, à l'époque, directeur de cabinet du Premier Ministre, lorsqu'il n'occupait pas son bureau à Matignon, G. CARCASSONNE, *« courait les couloirs de l'Assemblée ou du Sénat, cigare au bec, avec un inépuisable désir de*

[2545] O. NAY, Le travail politique à l'Assemblée. Notes sur un champ de recherche trop longtemps déserté, *op. cit.*, p. 542.

[2546] A. LE DIVELLEC estime qu'il existe en Allemagne un *parlementarisme de couloirs* qui se traduit matériellement par *« des réunions officieuses, des négociations entre groupes politiques ou bien entre ceux-ci et le Chancelier »*. A. LE DIVELLEC, *Le parlementarisme en Allemagne : de l'exception au ''modèle européen''*, *in* O. COSTA, E. KERROUCHE et P. MAGNETTE, *Vers un renouveau du parlementarisme en Europe*, Bruxelles, Editions de l'université de Bruxelles, 2004, p. 208.

[2547] P. AVRIL, Le Parlement législateur, *op. cit.*, p. 31.

convaincre »[2548]. Lui-même confirme sa présence dans les couloirs de l'Assemblée et confie avoir profité de cette proximité avec les élus pour tenter de les convaincre et de connaître les conditions de leur soutien au texte. Ce *parlementarisme de couloirs* a été particulièrement visible lors des démarches effectuées auprès des élus centristes. Le conseiller parlementaire était également appelé à négocier avec les élus communistes ; toutefois, ceux-ci préféraient rester discrets, aussi les contacts et négociations, bien que présents, furent-ils moins visibles. *« On a beaucoup dit que ROCARD négociait beaucoup avec les centristes. C'est en fait inexact. Les centristes qui ont négocié avec nous aimaient bien que ça se voit, c'est tout bête, mais concrètement, on me voyait toujours dans les couloirs en train de discuter avec les centristes. Alors, lorsque les communistes s'abstenaient sur un texte tout le monde pensait que c'était par miracle, parce qu'ils avaient décidé ainsi, ils ne mesuraient pas que c'était parce que j'avais négocié avec eux. Une fois que j'avais identifié l'interlocuteur, j'allais le voir et on parlait du fond, sur tel projet -''comment le trouvez-vous''- et alors il me disait ''voilà, on tient beaucoup à tel et tel amendement'' »*[2549]. Ces négociations sont très proches des pratiques de marchandage rencontrées dans le régime parlementaire allemand, l'acceptation du texte étant conditionnée par l'attitude gouvernementale et, notamment, par sa propension à accepter les modifications proposées par les députés ou les groupes.

Reconnaissant l'existence de ces marchandages, G. CARCASSONNE prend soin de préciser qu'ils ont toujours porté sur le fond du texte ; jamais il n'a accordé une subvention pour obtenir un vote favorable : *« l'ensemble de ces gens qui connaissent la vie, qui ne sont pas dupes, ceux à qui on ne fera jamais prendre les vessies de la négociation turpide pour les lanternes de l'intérêt général, étaient absolument persuadés que tout se passait à coups de subventions pour les circonscriptions, de kilomètres d'autoroutes par-ci, d'équipements collectifs par-là, et que, en clair, chaque fois que le conseiller du Premier Ministre se promenait dans les couloirs de l'Assemblée Nationale ou du Sénat, c'était avec les poches pleines de droits de tirage sur le budget de l'Etat, au profit indu de telle ou telle circonscription. Quand ce n'était pas avec le soupçon de transporter carrément des valises bourrées de numéraires.*

[2548] Si certains ont pu regarder avec un œil sceptique les *« majorités CARCASSONNE »*, construites avec des voix de gauche ou de droite, le collaborateur du Premier Ministre ne manifeste aucune aigreur à l'encontre de l'inventeur des *« majorités stéréo »* ; au contraire, il évoque un *« personnage de légende »* : *« avec ses incroyables costumes ''déstructurés'', ses cravates suicides et ses chaussettes assorties, G. CARCASSONNE est devenu un personnage de légende »*. J. P. HUCHON, *Jours tranquilles à Matignon, op. cit.*, p. 179.

[2549] G. CARCASSONNE, interrogé par D. MAERKER, *La question de la légitimité d'un débat ''technique'' au Parlement. Le cas de l'examen à l'Assemblée Nationale de la réforme de professions juridiques et judiciaires (14-21 juin 1990), op. cit.*, p. 55.

Si tel avait été le cas, d'abord le budget en aurait été gravement écorné, compte tenu du nombre de votes qu'il a fallu obtenir... Ensuite, je suis certain qu'à titre personnel je n'aurais pas été le mieux placé pour faire ce genre de choses »[2550]. Le soutien obtenu par le Gouvernement à la politique qu'il met en œuvre ne semble donc pas être, sauf recours à l'article 49 alinéa 3, le résultat d'une discipline de vote, qui comporte une dimension autoritaire et contraignante, mais de compromis, d'un *parlementarisme de couloirs*.

Les négociations se déroulent au cours de réunions discrètes et informelles nécessaires à l'élaboration d'un texte qui doit réunir suffisamment de suffrages. Le collaborateur chargé, au cours de la onzième législature (1997-2002), au sein du ministère de l'Emploi et de la Solidarité, des négociations sur les projets de *loi de financement de la sécurité sociale*, évoque le caractère inévitable de ces réunions qui, seules, peuvent constituer une majorité favorable au texte : *« nos interlocuteurs étaient bien souvent les rapporteurs, le président de la commission des Affaires Sociales, c'était mes interlocuteurs permanents, ainsi que les responsables du projet de loi de financement de la sécurité sociale dans les groupes d'opposition et dans les groupes de la majorité. Les deux ou trois responsables du projet de loi de financement de la sécurité sociale au PS, au PC, chez les Verts et au RPR. On prenait des petits-déjeuners ensemble, on discutait des mesures, des amendements... Vous ne pouvez pas faire autrement, il y a toujours des contacts qui sont pris, on tâte le terrain, on voit les points qui suscitent des désaccords, ce qui passe, ce qui bloque »*[2551].

Certes, il serait facile d'estimer que ces expériences sont exceptionnelles, ces témoignages correspondant à des majorités relatives ou à des majorités de coalition, et que lorsque le Gouvernement dispose d'un groupe qui, à lui seul, détient la majorité absolue, de telles phases de négociations n'existent pas. Il est possible d'opposer deux arguments à ces dénégations. D'une part, ces réunions demeurent officieuses et les parlementaires, comme les membres du Gouvernement aiment conserver le secret à leur sujet. D'autre part, les témoignages recueillis permettent d'estimer que ces négociations informelles existent toujours, les couloirs demeurant un lieu de négociation. Certes, il ne s'agit sans doute pas des couloirs jouxtant les hémicycles, mais les assemblées, et les bâtiments annexes affectés aux commissions ou au

---

[2550] G. CARCASSONNE, *Le Parlement sous M. ROCARD*, AFSP, Groupe d'études des Parlements, 21 novembre 1991, p. 16. Reproduit par *Jus Politicum*, n° 2, mars 2009. http://www.juspoliticum.com/Guy-Carcassonne-Le-Parlement-sous.html. Il poursuit en estimant que cet échange ''vote contre subventions'' aurait été possible si l'existence du Gouvernement avait été en jeu : *« s'il s'était trouvé qu'un jour, la survie du Gouvernement tint au fait d'échanger une voix ou plusieurs contre des subventions indues - je ne chercherai en aucun cas à me rendre plus vertueux que je ne suis- je n'aurais vraisemblablement pas hésité. Mais la chose ne s'est jamais produite, et j'en suis fort heureux ». Idem*, p.17.

[2551] Propos recueillis par A. L. BEAUSSIER, Le Parlement français, acteur renouvelé des politiques d'assurance-maladie, *Pôle Sud*, n° 28, 2008/1, p. 49.

bureau des parlementaires, sont de véritables dédales où il est aisé de discuter, voire de négocier, sans que l'attention soit attirée sur les protagonistes de cet apparent bavardage[2552].

Les négociations informelles, composant le *parlementarisme de couloirs*, se rencontrent donc de manière générale durant toute la Cinquième République. En 1981, P. AVRIL, tirant les conséquences de l'existence d'un *« cercle inférieur »* de négociations, estime que la Cinquième République voit coexister *parlementarisme de couloirs* et discipline de vote. *« L'exercice de la fonction législative sous la Cinquième République évolue, selon les circonstances, entre deux pôles qui correspondent aux deux modèles classiques : d'une part, le parlementarisme majoritaire discipliné, comparable à celui de la Grande-Bretagne, et, d'autre part, un système de négociations entre un exécutif indépendant et le ''cercle inférieur'' des assemblées, analogue à la pratique des Etats-Unis »*[2553]. Depuis 1981, il semble que la pratique britannique ait rejoint le *modèle* français et que la discipline de vote doive aujourd'hui s'entendre comme un mélange d'autorité et de compromis, seul capable d'assurer l'unité de vote. La discipline de vote n'a donc pas transformé le Parlement en chambre d'enregistrement, le mécanisme autoritaire s'étant métamorphosé en procédure consensuelle. Et si le Gouvernement, ou l'organisation partisane, demeure la partie prépondérante de l'accord, capable d'imposer, *in fine*, sa volonté, les parlementaires ne sont pas démunis et parviennent à conditionner leur soutien à l'adoption d'amendements.

B) Les amendements, objet de la négociation

Lorsque le Parlement est présenté comme une chambre d'enregistrement, les observateurs oublient de tenir compte du taux important d'amendements qui sont présentés, défendus par les parlementaires et adoptés par les assemblées. En omettant d'évoquer la capacité législative du Parlement (1), qui ne peut se limiter à l'étude des propositions de loi adoptées par les chambres, les observateurs propagent l'image d'un Parlement *godillot*, alors que la discipline de vote n'est pas inconditionnelle, mais conditionnée, le Gouvernement devant, s'il veut obtenir le vote de ses textes, accepter les amendements des élus (2).

[2552] Notamment dans les couloirs attribués aux groupes parlementaires, qui ne sont, par principe, pas accessibles aux membres des autres groupes, pas plus qu'à leurs collaborateurs.
[2553] P. AVRIL, Le Parlement législateur, *op. cit.*, p. 31.

1) La capacité législative du Parlement

La capacité législative du Parlement comprend, à la fois, la capacité des parlementaires à modifier les textes qu'ils examinent et leur aptitude à rédiger, présenter, examiner et faire adopter leurs propositions de loi. Longtemps, ce pouvoir d'initiative législative a été monopolisé par le Gouvernement. Ce n'est qu'à partir de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 et de la réforme des règlements des assemblées, qu'elle a provoquée, que les parlementaires ont pu se réapproprier leur droit de proposer, dans leur intégralité, des textes de loi. Toutefois, la capacité législative demeure, de ce point de vue, assez faible puisque les propositions présentées par les parlementaires deviennent rarement des lois. Certes, il est possible de citer la *loi réaffirmant le principe du travail dominical*, issue d'une proposition de loi. Toutefois, il convient de rappeler l'attachement du Président de la République à ce texte, qui était, à l'origine, un projet de loi ; soutien présidentiel qui explique, partiellement, le succès de la proposition de loi. De même, en 1999, le Parlement adopte la *loi instaurant le pacte civil de solidarité*, formellement issue d'une proposition de loi, alors qu'un parlementaire a, en fait, endossé l'initiative gouvernementale. En dehors de ces réminiscences[2554], la capacité législative du Parlement, entendue comme son aptitude à transformer en loi les textes développés, présentés et soutenus par ses membres est assez faible[2555]. Faiblesse qui ne caractérise pas la capacité législative entendue comme la faculté des parlementaires à introduire, de manière durable, leurs amendements, à la législation. Les statistiques établies sur les dix dernières années le démontrent (a), autant que des exemples plus concrets qui permettent de percevoir l'impact des modifications parlementaires (b).

a) Etat statistique de la capacité législative

Les statistiques fournies par l'Assemblée Nationale permettent d'établir[2556] qu'entre 1999 et 2010, 11,68 % des amendements défendus par les parlementaires ont été adoptés. En moyenne, au cours de ces dix dernières années, plus d'un amendement défendu sur huit est

[2554] Pour une approche contraire, voir Ph. BACHSCHMIDT, Le succès méconnu des lois d'initiative parlementaire, *RFDC*, 2009, p. 343-365.

[2555] Pire, les parlementaires ont parfois pu cantonner cette initiative aux lois mémorielles, voire aux neutrons législatifs. Tel fut le cas, notamment, de la *loi reconnaissant le génocide arménien* adoptée le 18 janvier 2001. La possibilité reconnue aux assemblées, par l'article 34-1 de la Constitution, d'adopter des résolutions devrait permettre d'éviter, à l'avenir de telles lois dépourvues de caractère législatif.

[2556] Recueils statistiques, consultables sur le site de l'Assemblée Nationale, http://www.assemblee-nationale.fr/13/seance/statistiques-13leg.asp.

adopté[2557]. Certes, cette moyenne masque des disparités. Ainsi, du 2 octobre 2000 au 30 septembre 2001, 16,41 % des amendements défendus par les parlementaires ont été adoptés. Au cours de cette période, l'Assemblée a adopté un sixième des amendements défendus par ses membres. A l'opposé, au cours des sessions qui se sont déroulées entre le 1er octobre 2002 et le 24 juillet 2003, seuls 8,20 % des amendements défendus par les parlementaires ont effectivement été intégrés aux textes de loi ; seul un amendement défendu, sur douze, a été adopté.

La capacité législative des parlementaires dépend de leur situation sur l'échiquier parlementaire : s'ils appartiennent à la majorité, la proportion d'amendements défendus et adoptés augmente. Ainsi, entre 1999 et 2010, à l'Assemblée Nationale, 37,77 % des amendements défendus par un parlementaire appartenant au principal groupe de la majorité ont été adoptés ; plus d'un tiers des amendements défendus par les parlementaires du premier groupe de la majorité, ont été intégrés au texte législatif. Ces données statistiques portent atteinte à la thèse de la transformation du Parlement en chambre d'enregistrement, la majorité parvenant à modifier les textes proposés. Atteinte plus importante encore si l'on prend en considération, non plus les amendements proposés individuellement par les parlementaires de la majorité, mais ceux proposés par les commissions parlementaires chargées d'examiner le texte. Celles-ci reflétant la composition de l'assemblée, la majorité y conservant sa prépondérance et le rapporteur établissant[2558], en lien avec le Gouvernement[2559], les modifications ; il est donc possible d'estimer que les amendements défendus par la commission, sont des amendements qui reflètent la perception d'une part déterminante de la

[2557] Il ne s'agit pas uniquement des amendements déposés par les parlementaires sur le bureau de l'Assemblée Nationale, mais des amendements effectivement défendus, compte non tenu des amendements déclarés irrecevables ou retirés par leur auteur avant l'examen.

[2558] Les rapporteurs sont assistés dans cette tâche par les administrateurs des assemblées. *« Avec la gestion des amendements, on touche au cœur du métier des administrateurs, car c'est à l'occasion du traitement des amendements, que s'exerce sa mission de soutien qui justifie la place de l'administrateur à côté du rapporteur, en commission, et sur le banc juste derrière lui, dans l'hémicycle.*

L'administrateur intervient d'abord pour mettre en forme les amendements du rapporteur (...). Il convient de citer le travail remarquable fait par les unités qu'on appelle les ''divisions des lois'' des deux chambres. Elles se composent d'administrateurs, travaillant au service dit ''de la séance'', chargés de ''monter'' le texte tel qu'il ressort de l'adoption des amendements au cours des débats en séance publique, et qui s'efforcent de traquer, en amont, toutes les incongruités rédactionnelles ou logiques dans le texte d'origine ou les amendements présentés. L'acuité de leurs remarques est souvent sidérante et ils ont une particulière aptitude à détecter des problèmes masqués de coordination entre les dispositions en discussion et le corpus législatif déjà en vigueur, qu'il soit codifié ou non (...). L'administrateur de commission met aussi en forme l'avis du rapporteur sur les amendements des autres députés ».

E. SZIJ, La technique de la loi dans les travaux préparatoires au débat parlementaire, *Parlement[s]*, n° 11, 2009, p. 100.

[2559] La coordination effectuée par les administrateurs en compagnie du rapporteur et des collaborateurs du ministre démontre que l'amendement de la commission est le résultat d'une concertation entre le Gouvernement et sa majorité. C'est le cas notamment lorsqu'il convient, à la veille de l'examen en séance, de mettre en forme l'avis qu'exprimera le rapporteur sur les amendements proposés par les autres députés. *« Généralement, la soirée est alors consacrée à une réunion avec les représentants techniques et politiques des ministères concernés, qui apportent au rapporteur leur éclairage sur chaque amendement ». Idem*, p. 101.

majorité parlementaire. En moyenne, entre 1999 et 2010, 86,53 % des amendements défendus par les commissions de l'Assemblée Nationale ont été adoptés ; ce pourcentage montre, une nouvelle fois, que le Parlement n'est pas une chambre d'enregistrement et que la majorité parvient, à l'issue du travail en commission, mais également en dehors de celui-ci, à obtenir des modifications des textes examinés.

Ce constat est valable, dans une moindre mesure, s'agissant des amendements de l'opposition, qui n'ont pas, *a priori*, vocation à être adoptés, puisqu'ils traduisent une hostilité envers le texte gouvernemental, qu'ils combattent. Toutefois, le premier groupe d'opposition ne s'enferme pas dans un rôle d'obstruction et est parvenu, en moyenne, à faire adopter, sur cette période, 4,33 % des amendements qu'il a défendus[2560]. Près d'un amendement sur vingt défendus par le premier groupe d'opposition, entre 1999 et 2010 a donc été adopté par l'Assemblée[2561].

Si ces statistiques sont éloquentes et permettent d'affirmer que les parlementaires participent à l'œuvre législative, il n'est pas possible de mesurer, à partir de ces données, la capacité législative du Parlement, certains amendements pouvant n'être que de pure forme. Celle-ci se mesure à la faculté du Parlement à *« faire plier le Gouvernement »*[2562], autrement dit, à échanger sa discipline de vote contre l'acceptation par le Gouvernement d'une mesure à laquelle il est hostile. Il convient donc, avant d'évoquer le marchandage auquel se livrent les parlementaires et le Gouvernement, de s'interroger sur la qualité des amendements adoptés : s'ils sont de simple forme, le marchandage est virtuel et il est impossible d'estimer que la soumission à la consigne de vote est justifiée par cet échange artificiel. Si en revanche, les parlementaires parviennent à modifier le fond du texte, il sera possible d'envisager les termes de la négociation.

[2560] Cette proportion assez faible s'explique également par le développement de l'obstruction parlementaire. L'opposition dépose alors des amendements, non dans le but d'améliorer le texte, mais afin de retarder son adoption et la mise en œuvre des dispositions qu'il contient.

L'amendement cocotier déposé sous la sixième législature (1981-1986) par J. TOUBON en demeure l'archétype. Th. PFISTER en résume l'économie : *« planter dans la commune des cocotiers en nombre proportionnel à la population âgée de soixante ans et plus, et rendre obligatoire, au moins une fois par an, l'escalade de ces arbres par l'ensemble de la population majeure »*. Th. PFISTER, *La vie quotidienne à Matignon au temps de l'union de la gauche*, *op. cit.*, p. 196. De même, en 2006, l'opposition a-t-elle déposé plus de cent trente-sept mille amendements au projet de loi organisant la privatisation de GDF.

[2561] Au Sénat, entre 2005 et 2010, 82,44 % des amendements déposés par les commissions ont été adoptés, et 12,31 %, de ceux déposés par les parlementaires, tous groupes confondus, ont été adoptés.

[2562] M. MILET, Pour une sociologie législative du pouvoir des parlementaires en France, *Revue Française d'Administration Publique*, 2010, n° 135, p. 614.

b) L'impact législatif des amendements parlementaires

Le terme *amendement* recouvre une réalité multiple, il peut s'agir d'amendements rédactionnels, qui offrent une formulation plus claire aux dispositions originelles, d'amendements de coordination, qui permettent d'insérer la disposition nouvelle dans l'ordre juridique existant, ou d'amendements qui touchent au fond du texte et à travers lesquels les parlementaires modifient les dispositions proposées par l'auteur, Gouvernement ou membre du Parlement. Pour reprendre la distinction établie par L. DUGUIT, les amendements peuvent porter sur les *« parties constructives »*, il s'agira alors de modifications de forme, ou sur les *« parties normatives »*, il s'agira alors de modifications portant sur le fond du texte[2563]. Une étude indifférenciée des amendements défendus et adoptés ne permet pas de juger de la capacité législative du Parlement, il peut également être malaisé de démêler la nature de l'amendement et des modifications qu'il propose. Il est, en revanche, possible de mesurer la capacité législative du Parlement à l'accroissement du texte proposé. La *loi urbanisme et habitat*, examinée en 2003, passée de quinze à quatre-vingt-dix-huit articles[2564], constitue un exemple, parmi d'autres, de l'accroissement des textes à l'issue de l'examen législatif. Alors que le projet présenté par le Gouvernement entendait répondre au problème de la vétusté des ascenseurs, qui avait nourri plusieurs faits divers, les élus ont saisi l'opportunité qui leur était présentée et ont élargi le champ de la loi. Ils y ont intégré les problématiques de l'accès des personnes handicapées ou à mobilité réduite et des dispositions réactualisant la *loi Montagne*[2565]. Le Gouvernement préparait, au même moment, des projets de loi sur ces sujets, le ministre de l'Agriculture, H. GAYMARD, ayant, notamment, débuté la rédaction du projet de *loi relatif au développement du territoire*, dont l'un des objectifs était de réactualiser la *loi Montagne*, vieille de près de vingt ans. Toutefois, les sénateurs de moyenne montagne, craignant que le texte ne se limite à la haute montagne, sans envisager les particularités de leur territoire, ont intégré, dès l'examen du *projet de loi urbanisme et habitat*, les dispositions qui leur semblaient nécessaires.

L'extension du domaine couvert par la loi démontre que les amendements des assemblées ne sont pas uniquement des amendements de pure forme. Cet exemple permet d'estimer que le Gouvernement accepte les amendements parlementaires, y compris lorsqu'il dispose d'une

[2563] L. DUGUIT, *Etudes de droit public, t. 1, L'Etat le droit objectif et la loi positive*. Cité par M. MILET, *idem*, p. 607.
[2564] *Idem*, p. 610.
[2565] Ainsi qu'une disposition rendant les prescriptions du code de l'urbanisme inapplicables aux Jardins du Luxembourg.

forte majorité, qu'il peut, politiquement ou juridiquement, contraindre à accepter ses arguments. Le Parlement n'est donc pas qu'une chambre d'enregistrement, le Gouvernement, qu'il ait une majorité absolue ou une majorité relative, laisse ses parlementaires apporter les modifications qu'ils jugent nécessaires. Y compris, parfois, aux textes budgétaires. Ainsi, G. CARCASSONNE estime qu'entre 1988 et 1991, les cent vingt-quatre textes adoptés, ont été modifiés par six mille amendements, soit, en moyenne, 2,5 amendements par article ; amendements qui ont porté sur le fond des textes : *« parmi ces six mille amendements, il s'en est fréquemment trouvé de très importants, beaucoup plus importants sans doute que dans les années antérieures de la Cinquième République »*[2566]. La réécriture parlementaire du budget pour 1989 lui semble être l'illustration la plus topique. *« Il est de fait que le budget de 1989 a varié. Il a varié dans une amplitude qui certes paraît dérisoire par rapport à son montant total : il y a eu environ, selon la manière dont on décompte, entre trois et cinq milliards d'évolution entre le projet de loi et la loi de finances adoptée. Par rapport aux mille et quelques milliards que représentait la loi de finances pour 1989, cela paraît fort peu. Mais simplement ce fort peu devient déjà beaucoup quand on le compare à la part réellement mobile du budget. Et ce fort peu devient énorme, quand on le compare aux précédentes discussions budgétaires sous la Cinquième République.*

De la même manière, un certain nombre de modifications non négligeables ont été apportées sur amendement parlementaire, comme par exemple l'introduction de la taxe départementale sur le revenu, ou encore la refonte assez sensible du mécanisme de péréquation entre les collectivités locales, décidée en 1990.

Donc, beaucoup de choses se sont passées au Parlement, ont été négociées, et, en droit positif, se sont traduites par des modifications tout à fait substantielles. Y compris par rapport aux intentions initiales du Gouvernement, qui, assez fréquemment, a dû se laisser convaincre de faire des choses qu'il n'était pas spontanément disposé à faire, loin s'en faut »[2567].

La capacité législative du Parlement *« se comprend en termes de capacité à faire plier le Gouvernement »*[2568], les amendements étant l'objet de négociations entre le Gouvernement et sa majorité, qui parvient à troquer sa discipline de vote contre l'acceptation des modifications proposées.

[2566] G. CARCASSONNE, *Le Parlement sous M. ROCARD*, AFSP, *op. cit.*, p. 11.
[2567] *Ibid*.
[2568] M. MILET, Pour une sociologie législative du pouvoir des parlementaires en France, *op. cit.*, p. 614.

2) Les amendements, condition de la soumission volontaire

Dès 1968, J. GICQUEL, examinant la pratique institutionnelle de la Cinquième République, relevait que la discipline de vote presque parfaite des députés gaullistes, était la manifestation non d'une inconditionnalité, mais d'un calibrage, les parlementaires n'acceptant de soutenir le texte qu'à la condition d'avoir pu le modifier. Les *« promesses et (...) amendements acceptés par le Gouvernement »*[2569] lui assurant l'adoption de ses textes. Quarante ans plus tard, il constate que la discipline de vote est toujours conditionnée : *« les parlementaires sont parvenus à sauvegarder, en la renouvelant, leur initiative législative par le droit d'amendement (article 44), une procédure de substitution qui représente la forme essentielle de leur activité, le temps fort de la délibération, et souvent son abcès de fixation (...). Cette arme privilégiée de l'opposition incline à l'obstruction. Mais la majorité ne la dédaigne nullement, car elle lui permet de réécrire ou de cogérer un texte, en échange sa discipline de vote »*[2570].

Les amendements des parlementaires sont un moyen de faire pression sur le Gouvernement, et de l'obliger à accepter (a) ou à intégrer (b) les modifications auxquelles ils sont attachés. *« Les amendements (...) constituent le moyen d'influence privilégiée des parlementaires sur le contenu de la loi. Privés en pratique du pouvoir d'initiative directe, députés et sénateurs multiplient les tentatives pour modifier le projet de loi d'origine gouvernementale. Ceci, soit en formulant directement des amendements, soit en faisant pression lors du travail en commission, ou lors des débats, sur le Gouvernement pour qu'il accepte de modifier son texte »*[2571].

a) L'amendement parlementaire, moyen de pression sur le Gouvernement

Différents textes illustrent le fait que la discipline de vote est conditionnée à l'acceptation par le Gouvernement des innovations parlementaires. Durant la cinquième législature (1973-1978), l'exemple du texte visant à taxer les plus-values[2572] est éloquent, la

[2569] J. GICQUEL, *Essai sur la pratique de la Cinquième République*, *op. cit.*, p. 316.
[2570] J. GICQUEL, La reparlementarisation, une perspective d'évolution, *op. cit.*, p. 52.
[2571] Ph. ARDANT, Les développements récents du parlementarisme, *Revue Internationale de Droit Comparé*, vol. 46, 1994, n° 2, p. 596.
[2572] Deuxième trimestres 1976.

majorité UDR s'opposant à l'initiative présidentielle. Devant l'opposition du groupe le plus important de la majorité, qui *« dépose amendements sur amendements au texte initial dans le but d'arriver à un projet de loi que tout le monde accepte »*[2573], le Gouvernement accorde certaines modifications, mais refuse d'abandonner le principe de la loi. Le 25 mai 1976, le ministre de l'Economie, J. FOURCADE, affirme que la majorité est parvenue, à l'issue de plusieurs réunions conviant les présidents des groupes parlementaires autour du ministre, à rédiger une vingtaine d'amendements consensuels. Le 8 juin 1976, le groupe UDR se réunit avant la séance de manière à examiner le texte et les modifications qui ont déjà été apportées. A l'issue de cette concertation, O. GUICHARD, baron du gaullisme reconnaît : *« nous allons vers un compromis merdeux ! »*[2574]. Cette réunion sera suivie, après la discussion publique, par une entrevue réunissant le ministre de l'Economie, les trois présidents des groupes de la majorité et F. ICART, président de la commission des Finances. Ce dernier estime que l'accord est proche : *« nous avons circonscrit les difficultés ; elles sont au nombre de deux : l'amendement BONHOMME et l'amendement BIGNON. Pour que tout rentre dans l'ordre et que la loi, modifiée, amendée, améliorée, tout ce qu'on voudra, passe, il faut que l'UDR retire ces deux amendements »*[2575].

Afin de permettre l'avancée de la discussion, le Gouvernement décide de réserver l'amendement BIGNON et, le 22 juin 1976, avant le scrutin, J. CHIRAC, Premier Ministre, réunit les trois groupes de la majorité pour leur demander de voter le texte d'initiative présidentielle : *« je vous demande de voter ce texte, non pas pour moi, mais pour la majorité »*[2576]. L'amendement BIGNON est alors, conformément à l'avis défavorable de la commission et du Gouvernement, rejeté par deux cent cinquante voix contre deux cent sept. Le projet de loi sera adopté le lendemain, seuls vingt-trois députés UDR manifestant leur opposition au texte dans son ensemble[2577].

Cette illustration peut sembler peu pertinente, l'amendement soutenu par la majorité ayant finalement été abandonné à la demande Gouvernement. Toutefois, c'est l'attitude globale du groupe UDR qui doit ici être étudiée. Comme le constate M. COTTA, l'amendement défendu par Ch. BIGNON a, en fait, été rédigé par le président de l'Assemblée Nationale, E. FAURE qui *« passe son temps à susciter des amendements - ce qui est le cas de l'amendement BIGNON, qu'il a quasiment rédigé lui-même - et à les désamorcer sitôt après, dès que*

[2573] M. COTTA, *Cahiers secrets de la Cinquième République, t. 1, 1965-1977, op. cit.*, p. 731.
[2574] O. GUICHARD, cité par M. COTTA, *idem*, p. 741.
[2575] F. ICART, cité par M. COTTA, *ibid*.
[2576] J. CHIRAC, cité par M. COTTA, *idem*, p. 746.
[2577] Dix ont voté contre et treize se sont abstenus.

CHIRAC le lui demande pour calmer le jeu »[2578]. Il semble donc que la majorité, soutenue en l'espèce par le Premier Ministre, contre le Président de la République, utilise son droit d'amendement pour faire pression sur le pouvoir exécutif et obtenir d'autres modifications qui rendent le texte plus acceptable à ses yeux, avant d'abandonner l'amendement litigieux. Il demeure qu'en l'espèce, le vote de l'UDR n'a été acquis qu'à l'issue de nombreuses réunions de concertation qui ont permis la modification du texte, conformément aux préconisations de l'UDR.

Il est également possible d'évoquer, l'examen, plus récent, de la *loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure* (LOPPSI 2,), discutée au Sénat au début du mois de septembre 2010, en première lecture, après l'adoption par l'Assemblée Nationale au cours du premier semestre 2010. Le projet a été, entre ces deux lectures, modifié par le Gouvernement afin de tenir compte des événements survenus durant l'été, et, notamment, du discours de Grenoble par lequel le Président de la République a, le 30 juillet 2010, manifesté sa volonté de durcir l'arsenal répressif. La commission des Lois du Sénat, tenant compte des critiques de forme et de fond, opposées à l'attitude gouvernementale par les sénateurs, a choisi de rejeter, le 8 septembre 2010, trois amendements mettant en œuvre la nouvelle politique sécuritaire. L'amendement 390, étendant les peines planchers aux violences aggravées dès le premier acte de violence, a, ainsi, été repoussé à l'unanimité. De même que l'amendement 388, étendant le mécanisme de la comparution immédiate des mineurs, sans passage préalable devant le juge des enfants. L'amendement 389, punissant les auteurs de crimes commis contre les représentants des forces de l'ordre d'une peine de sûreté de trente ans ou d'une peine incompressible, n'a pas connu la même unanimité. Il a été rejeté par dix-sept voix contre quinze, et quatre abstentions[2579]. Ce rejet *« retentissant »*[2580] déclenche l'entreprise de concertation menée par le pouvoir exécutif avec les principaux responsables de la majorité : le président du groupe UMP, G. LONGUET, le président du groupe Union Centriste, N. ABOUT et le président UMP de la commission des Lois, J. J. HYEST. Cette concertation a permis au Gouvernement de s'assurer du vote d'un texte conforme à ses attentes, les améliorations sénatoriales restreignant l'application des nouvelles mesures sans remettre en cause les principes de la loi. Les principes mis en œuvre par ces amendements demeurent. Toutefois, les conditions d'application sont modifiées. Comme le constate J. J. HYEST, *« nous avons un peu restreint le champ de ce que vous proposez, mais*

[2578] M. COTTA, *Cahiers secrets de la Cinquième République, t. 1, 1965-1977, op. cit.,* p. 740.
[2579] Résultats dévoilés par A. ANZIANI, sénateur socialiste de la commission des Lois, *Le Monde*, 8 septembre 2010.
[2580] *Le Figaro*, 10 septembre 2010.

ce que nous avons fait correspond parfaitement à l'objectif poursuivi et rappelé par le Président de la République à Grenoble »[2581]. Les sous-amendements proposés par la majorité et permettant aux sénateurs d'accepter les amendements nouvellement introduits, maintiennent l'extension des peines planchers, mais uniquement pour les délits les plus graves, passibles d'au moins dix ans de prison et ayant provoqué une interruption temporaire de travail de quinze jours au moins. S'ils maintiennent également l'instauration d'une peine de sûreté de trente ans ou d'une peine incompressible, les sénateurs restreignent son application au meurtre d'un représentant de l'autorité publique commis lors d'un guet-apens ou en bande organisée. Concernant, enfin, les extensions de la comparution immédiate aux mineurs, les sénateurs ont conditionné leur vote à la limitation de cette possibilité aux seuls mineurs condamnés dans les six mois précédents pour la même infraction.

L'adoption de ces sous-amendements, est la condition du vote, par les sénateurs de la majorité, du texte gouvernemental. L'opposition sénatoriale, estimant ces modifications insatisfaisantes, dénonce la soumission de la majorité. C'est le cas d'A. ANZIANI : *« les sous-amendements ne changent pas grand-chose, la ficelle est trop grosse, elle ressemble à une matraque qui s'abat sur le Sénat à chaque fois qu'il veut penser autrement »*[2582]. Toutefois, la majorité défend le compromis qu'elle a obtenu : *« ce n'est pas désavouer le travail de parlementaires que d'établir des solutions au sein des groupes afin de permettre de se convaincre les uns et les autres »*[2583].

Ces illustrations démontrent que le Gouvernement, sous la pression des élus de sa majorité, est contraint, s'il veut voir son texte adopté, d'accepter les modifications qu'elle préconise. D'autres fois, et afin de s'assurer un meilleur contrôle de la portée des amendements, il peut choisir d'intégrer, lui-même, les modifications sollicitées par les élus.

b) L'intégration par le Gouvernement des volontés de la majorité, condition de sa discipline de vote.

Le Gouvernement est parfois amené, afin de conserver la maîtrise des concessions qu'il accorde à sa majorité afin d'obtenir sa discipline de vote, à endosser lui-même des initiatives parlementaires. Tel fut le cas en 1984, lors de la discussion de la *loi SAVARY*, les parlementaires socialistes ayant quelques réticences à accepter un texte augmentant les

[2581] J. J. HYEST, cité par *Le Point*, 10 septembre 2010.
[2582] A. ANZIANI. *Idem.*
[2583] G. LONGUET. *Idem.*

obligations financières des communes et de l'Etat, sans obtenir en contrepartie l'unification attendue du service public de l'enseignement. Lorsqu'A. SAVARY présente son texte au groupe socialiste, réuni spécialement à cet effet, le 18 avril 1984, les parlementaires lui demandent *« quelle sera la capacité d'amendement du groupe socialiste sur le texte »*[2584], et affirment que *« si ce texte n'est pas amendé : il n'est pas acceptable »*[2585]. Ces interventions démontrent que l'acceptation, par le Gouvernement, des amendements de la majorité, est la condition de sa discipline de vote. Commence alors la réécriture de la loi, *« outre le statut des écoles maternelles, il s'agit d'abord d'introduire à l'article 20 du projet de loi, le principe de la titularisation au bout de six ans qui, initialement, devait figurer dans les décrets d'application. Il s'agit également, à l'article 23 d'offrir, à terme, aux communes la possibilité de refuser le financement d'établissements privés si ces derniers ne comptent pas 50 % de personnels titularisés dans la fonction publique »*[2586]. Ces amendements, proposés par les responsables du groupe socialiste, ne satisfont pas les députés qui trouvent que le texte s'éloigne de son objectif initial. Aussi, le lendemain, 15 mai, le Premier Ministre reçoit-il, de nouveau, une délégation du groupe afin d'aboutir, par les amendements, à un texte de compromis qui pourra satisfaire le Gouvernement et les députés. Les parlementaires y présentent les termes de l'accord : si le Gouvernement accepte ses modifications, le groupe votera le texte. *« Les amendements que nous souhaitons clarifient certains articles sans introduire de nouveauté radicale, sauf sur trois points : la titularisation des enseignants, qui ne figure que dans l'exposé des motifs, doit être inscrite dans le texte, l'obligation de financement des communes doit être liée à la titularisation de 50 % des maîtres, une maternelle privée ne peut être créée dans une commune que s'il existe déjà une maternelle publique »*[2587]. Selon V. NEIERTZ, porte-parole du groupe, *« L. MERMAZ et P. JOXE estiment que ces propositions constituent la base d'un accord sérieux »*[2588]. Avec l'autorisation du Président de la République, P. MAUROY accepte les amendements du groupe socialiste, qui seront intégrés dans le texte par le Gouvernement[2589]. Le soir du 22 mai 1984, A. LAIGNEL, lors de la réunion exceptionnelle du groupe afin d'examiner l'écriture

---

[2584] B. DEROSIER, responsable du groupe d'étude chargé du texte. Cité par Cl. ESTIER et V. NEIERTZ, *Véridique histoire d'un septennat peu ordinaire*, *op. cit.*, p. 221.

[2585] A. LAIGNEL, président de la commission spéciale chargée d'examiner le texte. *Idem*, p. 222.

[2586] Th. PFISTER, *La vie quotidienne à Matignon au temps de l'union de la gauche*, *op. cit.*, p. 284.

[2587] Résumé des propositions socialistes, présenté par V. NEIERTZ. Cl. ESTIER et V. NEIERTZ, *Véridique histoire d'un septennat peu ordinaire*, *op. cit.*, p. 226.

[2588] *Ibid*.

[2589] Ils consacrent la possibilité pour les maîtres contractuels de demander leur titularisation, la possibilité pour les communes de suspendre leur financement si la titularisation ne leur semble pas suffisante et la nécessité de juger de l'application de la loi après neuf années.

définitive du texte, soutiendra cette rédaction et appellera à voter en sa faveur puisque *« le Gouvernement a tenu compte des aspirations de la majorité »*[2590]. Au cours de cette réunion, le Gouvernement informe les députés de sa décision de recourir à l'article 49 alinéa 3. Officiellement, cette procédure vise à contrer l'obstruction de l'opposition. Il est possible de défendre une autre hypothèse : si les modifications obtenues par le groupe socialiste sont la condition de sa discipline de vote, le Gouvernement s'assure, grâce à cette arme procédurale, du respect de cet accord en ne permettant plus aux parlementaires de modifier le texte ... qui sera finalement abandonné.

Lorsque le Gouvernement souhaite conserver la maîtrise des modifications que lui imposent les parlementaires, il les intègre à ses propres amendements. Tel fut le cas au cours du premier semestre 2010, lors de l'examen, par les sénateurs, du *projet de loi organique instaurant le Défenseur des droits*. Les sénateurs, souhaitant que le Défenseur des enfants conserve son autonomie, adoptent, le 2 juin 2010, contre l'avis du Gouvernement, l'amendement présenté, en ce sens, par H. PORTELLI, sénateur UMP[2591]. Afin de rétablir l'économie de son texte, le Gouvernement a ouvert une phase de négociation avec les responsables sénatoriaux de la majorité. Celle-ci se déroule à l'Elysée et c'est Cl. GUEANT, secrétaire général de l'Elysée, qui est chargé, par le Président de la République, de synthétiser les remarques échangées et de rédiger un texte de compromis qui satisfera le Gouvernement et les sénateurs. Le lendemain, le Gouvernement, à l'occasion d'une seconde délibération qu'il a provoquée, fait adopter l'amendement réécrit, intégrant les améliorations sénatoriales. En l'espèce, la création, au sein de l'administration du Défenseur des droits, d'un défenseur des enfants, qui demeurera indépendant[2592]. Si l'opposition sénatoriale estime que la majorité a été contrainte de voter le texte[2593], celle-ci affirme que son vote a été dicté non par la pression de l'Exécutif, mais par la nouvelle rédaction qui a pris en compte, même *a minima*, les améliorations préconisées. Ainsi, N. ABOUT, président du groupe UC, se félicite *« du rapprochement des vues*

[2590] A. LAIGNEL, cité par Cl. ESTIER et V. NEIERTZ, *Véridique histoire d'un septennat peu ordinaire*, *op. cit.*, p. 227

[2591] N. ABOUT, président du groupe UC, a déposé un amendement identique.

[2592] Nommé par le Premier Ministre, il ne pourra être destitué par le Défenseur des droits.

[2593] Ainsi, R. BADINTER affirme : *« la palinodie parlementaire à laquelle nous avons assisté - où un vote clair après un débat prolongé qui a rassemblé sénateurs de l'opposition et de la majorité avant d'être remis en cause le lendemain à la demande du Gouvernement - est médiocre (...). J'appelle notre régime une ''monocratie'', le pouvoir d'un seul, élu certes démocratiquement par le peuple, mais qui exerce la réalité du pouvoir législatif à travers sa majorité »*. R. BADINTER, *Le Journal du Dimanche*, 6 juin 2010.

sénatoriales et gouvernementales »[2594], et G. LONGUET, président du groupe UMP du Sénat, estime que *« les sénateurs ont obtenu un texte de conciliation »* [2595].

Ces différentes illustrations démontrent que le soutien apporté par les parlementaires, députés ou sénateurs, aux textes gouvernementaux n'est pas automatique, il est conditionné par l'acceptation par le Gouvernement des dispositions introduites par les parlementaires. Le texte mettant en œuvre le programme électoral de la majorité, il est habituel que celle-ci soit acquise au principe même du texte. Il peut, en revanche, y avoir désaccord au sujet des modalités d'application, ou de certaines mesures qui peuvent paraître accessoires. Le texte doit alors être l'objet d'aménagements qui permettront à la majorité de soutenir les initiatives gouvernementales ou présidentielles. Si les Parlementaires de la majorité ne souhaitent pas faire échouer le Gouvernement, ils entendent conditionner le vote sur l'ensemble à l'intégration de leur vision de ces mesures qui, sans remettre en cause le fond du texte, l'améliorent.

La discipline de vote, parce qu'elle ne doit plus être perçue comme la manifestation d'un soutien inconditionnel, mais comme un moyen de pression des parlementaires sur le Gouvernement, ne peut plus être considérée comme l'une des raisons du déclin du Parlement. Elle apparaît comme un moyen pour lui de rehausser son rôle en recouvrant une capacité législative que l'on croyait perdue.

Cependant, ces manifestations d'autonomie se déroulent sous le contrôle de l'Exécutif qui parvient à imposer son texte. Ce contrôle relativise les conclusions précédentes et peut de nouveau justifier la critique d'un Parlement transformé en chambre d'enregistrement.

§2 : Une capacité législative maîtrisée par le Gouvernement

Si les parlementaires parviennent à conditionner leur discipline de vote à l'intégration des améliorations qu'ils préconisent, cette faculté est encadrée par le Gouvernement qui dispose des moyens juridiques et politiques de contraindre sa majorité à l'unité. Si la loi est,

[2594] *Le Journal du Dimanche*, 8 juin 2010.

[2595] Les présidents des groupes de la majorité ont tout de même dû convaincre les sénateurs du bien-fondé de la nouvelle rédaction du texte, plusieurs suspensions de séance ayant été nécessaires afin d'obtenir un vote favorable.

grâce aux négociations constantes entretenues par les parlementaires et le pouvoir exécutif, le résultat de la collaboration des pouvoirs et de la concertation du Gouvernement avec sa majorité ; elle est avant tout l'œuvre du Gouvernement qui n'accepte que des modifications ne remettant pas en cause l'équilibre des textes proposés.

Cette restriction conduit à s'interroger sur les conclusions précédentes : la discipline de vote est-elle vraiment un moyen pour les parlementaires de participer à l'œuvre législative ou les concessions gouvernementales ne sont-elles qu'une apparence (A) ? Si la réalité est plus nuancée, l'amendement étant l'un des moyens d'assurer la collaboration des pouvoirs, il convient de constater que la capacité législative des parlementaires est contingente, son intensité dépendant de la faiblesse du Gouvernement qui peut être contraint d'accepter davantage de concessions (B).

A) L'amendement, un moyen de pression à l'efficacité relative

Il nous a précédemment été permis d'estimer que, grâce à leur discipline de vote, et parce qu'ils la conditionnent à l'adoption de leurs amendements, les parlementaires augmentaient leur participation à la formation de la loi. Toutefois, ces conclusions semblent céder devant l'examen des dispositions constitutionnelles (1) qui permettent au Gouvernement de choisir les amendements qui lui seront *imposés* par les parlementaires. Ces dispositions juridiques renforcent la prééminence politique du Gouvernement sur sa majorité qui doit se contenter des termes de l'échange proposés par l'Exécutif[2596] (2).

1) Le Gouvernement, constitutionnellement maître de l'économie de ses textes

La Constitution du 4 octobre 1958 renforce les pouvoirs de l'Exécutif et rationalise ceux du Parlement, en conséquence, de nombreuses dispositions constitutionnelles protègent le Gouvernement des modifications que les parlementaires pourraient, malgré sa désapprobation, apporter au texte qu'il a forgé. C'est le cas de différentes dispositions, telle l'obligation pour l'assemblée saisie en premier lieu, de discuter du texte original du

[2596] *« Quand il s'agit d'un texte politiquement important (...), l'échec est rarement définitif compte tenu des moyens de procédure disponibles et de la possibilité de mobiliser la majorité ».* P. AVRIL, Le Parlement législateur, *op. cit.*, p. 27.

Gouvernement et non du texte issu du travail en commission. Cette disposition ne s'applique plus, depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, qu'aux projets de loi de finances, aux projets de loi de financement de la sécurité sociale et aux projets de loi constitutionnelle[2597], les constituants ayant pris conscience de la supériorité du Gouvernement, qui dispose, afin de préserver l'équilibre de son texte, d'armes politiques plus efficaces que les dispositions juridiques. D'autres règles, permettant au Gouvernement de s'opposer aux amendements parlementaires et de conserver la maîtrise de la rédaction, ont également été modifiées. C'est le cas de l'article 49 alinéa 3, qui peut, toutefois, toujours être utilisé par le Gouvernement pour contraindre une majorité qui, à l'Assemblée Nationale, refuserait de voter son texte, qu'il ait, ou non, été l'objet de négociations. Ces dispositions constitutionnelles constituent l'architecture habituelle de la contrainte (a). Elles sont complétées par des mesures d'apparence plus anodine qui permettent au Gouvernement de s'opposer utilement aux amendements parlementaires (b).

a) Les procédures de rationalisation, une maîtrise autoritaire

Une fois encore, les procédures prévues aux articles 44 alinéa 3 et 49 alinéa 3 de la Constitution sont les plus emblématiques de la conduite parfois autoritaire du Gouvernement, qui n'hésite pas à contraindre sa majorité à adopter son texte, parfois sans aucune modification. L'adoption de la *loi relative aux événements d'Afrique du Nord*, au cours de la sixième législature, demeure l'une des illustrations les plus frappantes de l'impossibilité pour les parlementaires d'imposer leurs amendements à un pouvoir exécutif réticent.

- *Vote bloqué et adoption sans vote, moyens de passer outre les amendements parlementaires*

Ces procédures ont été conçues par les constituants afin d'assurer au Gouvernement, que, quelles que soient les volontés parlementaires, celles-ci ne pourraient dénaturer son texte.

En prévoyant, à l'article 44 alinéa 3, que *« si le Gouvernement le demande, l'assemblée saisie se prononce par un seul vote sur tout ou partie du texte en discussion en ne retenant que les amendements proposés ou acceptés par le Gouvernement »*, les constituants

[2597] Article 42 alinéa 2 de la Constitution.

ont offert au pouvoir exécutif la faculté de maîtriser les modifications apportées par les parlementaires au projet de loi. En encadrant très lâchement cette possibilité, la Constitution facilite le rejet, par le Gouvernement, des modifications introduites par les parlementaires. Dès lors, les améliorations apportées par les élus, en dehors des négociations avec le Gouvernement, apparaissent comme des accidents du parcours législatif et la Constitution fournit à l'équipe gouvernementale les armes nécessaires à corriger leurs conséquences. Si la discipline de vote est conditionnée à l'intégration des améliorations souhaitées par les parlementaires, le pouvoir exécutif demeure maître de la négociation, puisqu'il peut, à tout moment, y mettre fin, les parlementaires n'étant, en dépit d'une utilisation abusive de ses prérogatives, pas disposés à causer l'échec du Gouvernement en rejetant l'ensemble des dispositions soumises au vote bloqué. Si la discipline de vote est une arme de négociation, elle est faible puisqu'elle ne joue que tant que le Gouvernement accepte le marchandage. Si les parlementaires se montrent trop pointilleux sur les termes de l'accord, ou si le Gouvernement n'entend pas négocier, il rendra l'échange de la discipline de vote des parlementaires contre les modifications qu'ils réclament, sans effet et leur imposera son texte. Les dispositions de l'article 49 alinéa 3, plus encore que celle de l'article 44 alinéa 3, permettent au Gouvernement de passer outre, par autorité, aux réclamations des députés.

La Constitution du 4 octobre 1958 introduit une révolution lorsqu'elle prévoit qu'un texte pourra être considéré comme adopté par les députés alors que, formellement, ils n'auront émis aucun vote. *« Le Premier Ministre peut, après délibération du conseil des ministres, engager la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée Nationale sur le vote d'un texte. Dans ce cas, ce texte est considéré comme adopté, sauf si une motion de censure, déposée dans les vingt-quatre heures qui suivent, est votée dans les conditions prévues à l'alinéa précédent »*. Lorsqu'ils rédigent l'article 49 alinéa 3, les constituants rationalisent la procédure de la question de confiance et espèrent endiguer l'utilisation des questions de confiance implicite. Comme le constate G. CARCASSONNE, *« cet alinéa permet un super vote bloqué puisque c'est le Premier Ministre, au moment où il prononce la formule sacramentelle d'engagement de responsabilité, qui fait savoir sur quel projet ou proposition, c'est-à-dire (...), qu'il précise aussi tous les amendements ou sous-amendements, quelle qu'en soit l'origine, qu'il souhaite y intégrer »*[2598]. *Ab initio*, la procédure devait permettre au Gouvernement de se construire artificiellement une majorité, l'existence de celle-ci découlant du constat de l'absence d'une opposition capable de le renverser. La procédure n'était donc

[2598] G. CARCASSONNE, *La Constitution*, *op. cit.*, p. 251.

pas prévue comme un moyen pour le Gouvernement de couper court aux négociations avec sa majorité, il a pourtant été détourné de sa philosophie originale jusqu'à se transformer en un moyen de refuser à sa majorité le droit de participer, par ses amendements, à la rédaction de la loi[2599]. Afin d'atténuer cet autoritarisme, les constituants ont choisi, en juillet 2008, de limiter l'utilisation de l'article 49 alinéa 3 pour qu'il ne soit plus un mode normal de Gouvernement. Le souvenir des utilisations passées demeure toutefois prégnant et les exceptions introduites par la révision constitutionnelle, qui permet, au Gouvernement d'utiliser cette procédure pour les lois de finances, les lois de financement de sécurité sociale et pour un texte par session, imposent d'évoquer pratiquement les effets de cette *question de confiance* sur les modifications soutenues par les parlementaires.

- *L'adoption de la loi relative aux événements d'Afrique du Nord[2600], archétype de l'autoritarisme gouvernemental à l'égard des amendements parlementaires*

Il nous a déjà été possible d'évoquer les conditions qui ont entouré l'adoption de cette loi, introduite, dans l'optique d'une grande réconciliation nationale, par le Président MITTERRAND, l'immanence propre à la Cinquième République ayant contraint les députés à adopter une loi qu'ils estimaient illégitime et dont ils entendaient discuter le principe.

Le 5 octobre 1982, jour de présentation du texte aux députés, au cours de leur réunion hebdomadaire, le premier secrétaire du parti, L. JOSPIN, met le Gouvernement en garde contre l'hostilité des parlementaires et *« les velléités d'indiscipline de vote qui s'expriment déjà »*[2601]. Le lendemain, le groupe doit se prononcer sur l'amendement présenté par A. RICHARD qui propose d'exclure du texte les officiers généraux. Le vote émis ce jour démontre la division du groupe socialiste. S'il refuse de soutenir l'amendement, et se

---

[2599] *« Le problème posé avec ce dispositif n'était pas celui de son principe, légitime, ou de son fonctionnement, efficace : on a vu et on reverra des Gouvernements sans majorité. Le problème était celui de cette dérive qui avait vu se banaliser une arme dont l'utilisation devait rester exceptionnelle. Elle était faite pour des Gouvernements fragiles, elle fut utilisée par des Gouvernements forts d'une large majorité, qu'ils étaient pourtant incapables de convaincre. Elle était faite pour conclure un débat qui ne pouvait aboutir autrement, elle fut utilisée pour y couper court ». Idem*, p. 252.

[2600] Cette illustration n'est pas la seule, les Gouvernements ayant habilement combiné l'article 49 alinéa 3 à d'autres dispositions afin d'obtenir un texte conforme à leurs attentes face à une majorité peu encline à les écouter.

Ainsi, sous la douzième législature, le Gouvernement RAFFARIN a-t-il utilisé cette procédure pour imposer aux députés le texte relatif aux transferts de compétence aux collectivités territoriales, parachevant l'acte II de la décentralisation, alors qu'il s'était engagé, après un vote conforme en première lecture, à permettre aux députés d'en discuter librement.

[2601] Cl. ESTIER et V. NEIERTZ, *Véridique histoire d'un septennat peu ordinaire*, *op. cit.*, p. 134.

prononce en faveur du Gouvernement, c'est à deux voix de majorité seulement. P. JOXE, président du groupe, hostile au projet de loi, décide de saisir le bureau du parti, qui seul peut, en cas de contestation, établir la consigne de vote. Le 20 octobre, L. JOSPIN qui partage les appréhensions du président du groupe, se déclare, parce qu'il ne veut pas s'éloigner de la ligne fixée par le Président de la République, favorable au texte, tout en soutenant l'amendement proposé par A. RICHARD. Le lendemain, 21 octobre, au début de l'examen du texte en séance publique, P. JOXE demande une suspension de séance afin de réunir le groupe socialiste. Il expose, durant cette suspension, l'opposition du Gouvernement aux améliorations proposées par les parlementaires et l'arbitrage du parti puis, charge les membres de la commission des Lois de préparer un amendement qui exclurait du bénéfice de la loi tout militaire ayant un grade supérieur à celui de sous-officiers. Le soir, à 18 heures, le président de la commission des Lois, R. FORNI, présente l'amendement au groupe, réuni spécialement. Devant l'hostilité de certains députés[2602], une rédaction plus consensuelle est proposée. Elle augmente le nombre de bénéficiaires de la loi, n'en excluant que les seuls officiers généraux. Malgré cette phase de concertation et les admonestations du Président de la République, les députés refusent de se soumettre et maintiennent leur amendement. C'est ce texte qui exclut les généraux de son champ d'application, qui sera discuté au Sénat. Si les sénateurs socialistes respectent la décision du bureau politique, comme les statuts le leur imposent, ils voteront le texte transmis par les députés et le Gouvernement ne pourra plus rétablir son texte ; il devra déposer une autre loi ou introduire la disposition litigieuse dans un autre projet. Si, au contraire, les sénateurs socialistes choisissent de suivre la parole présidentielle, ils soutiendront le texte initial. C'est cette option que choisissent les sénateurs, y compris de droite qui justifient leur vote du texte gouvernemental par la volonté de favoriser la *réconciliation* nationale. C'est donc un texte conforme aux volontés présidentielles qui est de nouveau présenté aux députés qui entendent réintroduire les modifications supprimées par la navette. Le pouvoir exécutif les prive de cette faculté de participer à l'écriture de la loi : malgré les concessions consenties en vue de parvenir à un accord, le Gouvernement impose une adoption conforme en engageant sa responsabilité par le mécanisme de l'article 49 alinéa 3.

Cet épisode est révélateur de la conception socialiste de la discipline de vote : celle-ci est perçue comme le résultat d'une concertation entre parlementaires, avec, en cas de besoin, l'arbitrage du parti. Une fois la décision adoptée, les parlementaires sont appelés à s'y

[2602] Notamment, G. BAPT, responsable pour le parti de la question des rapatriés, et G. GOUZES, rapporteur du texte, choisi pour son adhésion au projet gouvernemental.

soumettre, tout comme le Gouvernement, puisque l'idéal républicain fait du Parlement le siège du pouvoir, y compris sous la Cinquième République. Le pouvoir exécutif doit donc, en cas de litige, s'effacer devant la décision adoptée par les élus socialistes. Démocratiquement, la décision non concertée d'un seul ne peut s'opposer à celle adoptée par les élus. Idéalement, la discipline de vote est la manifestation du consentement des parlementaires, de leur accord avec le fond du texte. Elle n'est pas un dû, elle est un résultat. Cette conception est étrangère à l'esprit de la Cinquième République, qui permet au Président de la République, assisté de son Gouvernement, d'imposer sa volonté aux représentants, sans que ceux-ci aient pu modifier le texte pour le rendre plus compatible avec leurs convictions. Cette conception, bien que malmenée par l'immanence des décisions, est toujours défendue par les élus socialistes, qui comme tous les parlementaires estiment que la discipline de vote est le résultat du débat et non une pratique autoritaire. Pourtant, l'utilisation de l'article 49 alinéa 3 empêche les députés, quels qu'ils soient, de conditionner leur discipline de vote à l'adoption des améliorations qu'ils préconisent, le texte se passant du vote, la discipline du groupe majoritaire devient secondaire, voire inutile[2603]. L'article 49 alinéa 3 prive le marchandage fondé sur la discipline de vote de sa possible nocivité, les parlementaires ne disposant plus de moyen de pression efficace, et ne pouvant plus participer, en échange de leur discipline, à la rédaction de la loi.

Cette illustration démontre également que la simple navette peut-être un moyen pour le Gouvernement de remettre en cause l'amendement voté par une assemblée.

b) Une maîtrise gouvernementale protégée par la simple navette

Si les armes autoritaires de la rationalisation du parlementarisme assurent le Gouvernement contre des modifications intempestives de ses textes, l'ensemble de la procédure législative lui permet de rétablir la version qu'il juge acceptable, quand bien même les parlementaires n'y adhéreraient pas. Le Gouvernement compte alors sur la discipline de vote des parlementaires, sur l'intériorisation de l'impératif d'unité et sait, malgré les attaques parfois virulentes, pouvoir s'appuyer sur la loyauté, voire le loyalisme de sa majorité. La discussion budgétaire pour 2011 l'a démontré, les députés de la majorité soutenant le Gouvernement, quand bien même celui-ci, afin de faire barrage aux modifications introduites

[2603] Sauf à s'opposer au Président de la République en renversant le Gouvernement, ce que, en l'espèce, les députés socialistes, après vingt-trois ans d'opposition, ne sont pas disposés à faire.

par les députés, a utilisé son droit d'obtenir une seconde délibération, qu'il a couplé avec un vote bloqué, procédures annihilant les efforts des élus. D'autres dispositions, incluses dans la Constitution, permettent également, sans recours apparent à la contrainte, d'obtenir le rétablissement de son texte.

En France, la loi n'est adoptée que si le texte est voté en termes identiques par les deux assemblées. Pour ce faire, le texte est examiné successivement par les deux chambres jusqu'à ce qu'un accord soit trouvé. Cette navette parlementaire, on l'a vu en 1982, lorsque les sénateurs socialistes ont rétabli le texte du Gouvernement, avant que celui-ci ne décide de contraindre les députés à son adoption implicite, permet au Gouvernement d'obtenir que l'une des assemblées restaure son texte dans sa rédaction initiale ou dans une rédaction approchante, qui revient sur les dispositions introduites par la première assemblée saisie.

Un exemple plus récent démontre que si l'Exécutif ne peut plus utiliser, qu'avec parcimonie, l'engagement de responsabilité prévu à l'article 49 alinéa 3, il peut compter sur la concurrence entre les assemblées pour que l'économie originelle de son texte soit préservée. En décembre 2009, le Sénat est saisi, en première lecture, du texte visant à réduire le *millefeuille territorial* en créant un conseiller territorial appelé, à terme, à remplacer les conseillers régionaux et généraux. Les sénateurs obtiennent, à l'issue de négociations menées avec le ministre de l'Intérieur, B. HORTEFEUX, et le secrétaire d'Etat à l'Intérieur et aux Collectivités Territoriales, A. MARLEIX, l'introduction du principe de l'élection du conseiller territorial à la proportionnelle, la détermination plus précise du mode de scrutin étant renvoyée à une loi ultérieure. Malgré cet accord, qui a conditionné le vote de la majorité et notamment des sénateurs centristes, attachés à la représentation proportionnelle, les députés de la majorité ont, avec l'appui du Gouvernement, introduit dans le texte le principe de l'élection du nouveau conseiller local au scrutin uninominal majoritaire à deux tours, en n'autorisant à se présenter au second tour que les candidats ayant obtenu au premier tour le soutien d'au moins 12,5 % des électeurs inscrits. Les députés ont également choisi, avec l'accord du Gouvernement, de traiter immédiatement de la clause de compétence générale, qui permet à une collectivité, si elle s'estime être la plus à même de gérer un problème donné, de le prendre en charge, quand bien même, il ne relève pas, formellement, de ses compétences. Avec le soutien du Gouvernement, les députés ont modifié le texte que les sénateurs avaient, sous l'égide du Gouvernement, adopté. Ce texte est ensuite transmis aux sénateurs, qui manifestent leur désapprobation à l'égard d'une procédure malmenant la priorité constitutionnelle que leur reconnaît l'article 39 alinéa 2 : « *les projets de loi ayant pour principal objet l'organisation*

des collectivités territoriales sont soumis en premier lieu au Sénat ». Certes, le texte de la Constitution a été respecté puisque la réforme a été présentée, en premier lieu, au Sénat. Toutefois, l'introduction par les députés, avec l'assentiment du Gouvernement, de mesures devant faire l'objet d'une nouvelle loi, empêche les sénateurs d'examiner en profondeur ces dispositions, ceux-ci étant convaincus que le Gouvernement réunira, à l'issue de la seconde lecture, la commission mixte paritaire et mettra un terme à la navette. Ils n'auront donc pu examiner ces dispositions qu'une seule fois, alors que l'esprit de l'article 39 alinéa 2 implique, sauf urgence, deux lectures par la chambre haute.

Agacés, les sénateurs vont, au cours de l'examen, rédiger une version du texte plus conforme à leur volonté. Le Gouvernement ayant perdu la confiance des élus centristes : *« il y a eu rupture du fil de la confiance dans la majorité et nous avons été roulés dans la farine »*[2604], ceux-ci décident de s'unir à l'opposition. Union éphémère qui contraint le Gouvernement à céder et à accepter la suppression des dispositions litigieuses, la détermination du mode d'élection et des compétences du nouveau conseiller territorial étant renvoyée à une loi ultérieure. Cet échec du Gouvernement est salué par l'opposition qui réclame l'abandon du texte : « *cet après-midi, les compétences ont disparu, ce soir, il n'y a plus de mode de scrutin, que reste-t-il, un conseiller territorial dans le vide puisque nul ne sait comment il sera élu, ce n'est plus qu'un texte véritablement en lambeau »*[2605]. A l'opposé, les sénateurs centristes, après avoir démontré leur indocilité, réclament la poursuite de la concertation, moyen d'obtenir que les députés ne modifient pas, de nouveau, l'équilibre qu'ils ont établi. Le texte adopté, le 8 juillet 2010, par le Sénat, à une courte majorité, cent soixante-six voix pour et cent soixante contre, ampute donc le projet du Gouvernement, qui se montre pourtant serein, estimant que l'essentiel de la réforme est accepté par les parlementaires de la majorité, le nombre d'élus qui, à l'issue des débats, dénoncent la réorganisation territoriale et la création d'un conseiller territorial unique étant faible[2606]. L'attitude du Gouvernement permet de relativiser ce qui apparaît comme un échec, et sa sérénité est surtout nourrie par la certitude que les députés UMP, qui détiennent plus de la majorité absolue des sièges à l'Assemblée Nationale, rétabliront un texte conforme à ses attentes. Volontés qui devront également être respectées par la commission mixte paritaire. La Constitution offre, en effet, au

[2604] H. MAUREY, sénateur centriste, cité par *Le Figaro*, 7 juillet 2010.

[2605] J. P. SUEUR, sénateur socialiste. *Idem.*

[2606] B. HORTEFEUX estime ainsi que les sénateurs de la majorité ont *« su se rassembler sur l'essentiel (...). En 2014, trois mille cinq cents conseillers territoriaux remplaceront les quelques six mille conseillers régionaux et généraux actuels »*. B. HORTEFEUX, cité par *L'Express*, 8 juillet 2010.

Gouvernement, sous réserve du respect du principe jurisprudentiel de l'*entonnoir*[2607], la possibilité de sélectionner les amendements qui pourront modifier le texte de compromis issu des négociations menées par les députés et les sénateurs. L'article 45 alinéa 3 disposant : *« le texte élaboré par la commission mixte peut être soumis par le Gouvernement pour approbation aux deux assemblées. Aucun amendement n'est recevable sauf accord du Gouvernement »*.

Au cours de la seconde lecture, les députés UMP rétablissent les dispositions supprimées par les sénateurs et décident de l'élection du conseiller territorial au scrutin uninominal majoritaire à deux tours, tout en maintenant le seuil sus-évoqué de 12,5 % des inscrits. De même, ils suppriment la clause de générale compétence. A l'issue de ces deux lectures, l'accord entre députés et sénateurs n'ayant pas été possible, le Gouvernement décide de réunir la commission mixte paritaire qui devra faire la synthèse des attentes des deux chambres et rédiger un texte de compromis. La composition de la commission mixte paritaire est favorable au Gouvernement puisque les quatre députés désignés par la majorité soutiennent sa version du texte, ce qui est également le cas des trois sénateurs UMP. Les sénateurs centristes, conscients qu'ils ne pourront pas réintroduire la proportionnelle dans le mode de scrutin, mais que leur soutien est nécessaire à l'adoption du texte, réclament un abaissement du seuil à 10 % des inscrits. Cette concession, et le rétablissement de la clause de compétence générale, sont les conditions posées par les sénateurs centristes pour que leur représentant au sein de la commission mixte paritaire, Y. DETRAIGNE, s'abstienne lors du vote ; abstention qui bénéficiera au Gouvernement. Toutefois, H. MAUREY, sénateur centriste, rappelle que l'abstention ne peut suffire en séance : *« tout le monde doit avoir en tête qu'une abstention centriste en CMP et une abstention des centristes dans l'Hémicycle n'ont pas la même valeur »*[2608]. Et que pour obtenir un vote favorable le Gouvernement doit introduire ces modifications dans le texte, ces dernières étant la condition de la discipline de vote des sénateurs centristes : *« le Gouvernement ne peut pas vouloir le vote des sénateurs sans entendre les sénateurs »*[2609]. Attitude qui conforte l'affirmation des parlementaires, qui estiment que leur discipline de vote est conditionnée. Toutefois, en dépit d'une satisfaction partielle de leurs attentes, près de la moitié des sénateurs appartenant au groupe centriste a soutenu le texte. Preuve que le Gouvernement demeure le maître de la négociation parce qu'il

[2607] Décision 98-402 DC du 25 juin 1998.

[2608] H. MAUREY, cité par *Le Figaro*, 3 novembre 2010.

[2609] H. MAUREY. *Idem*. J. GOURAULT, sénatrice du groupe UC, appartenant au MODEM, adopte une posture similaire et met en garde le Gouvernement : *« si nous ne sommes pas entendus, je ne vois pas pourquoi le groupe voterait pour »*. *Idem*.

sait qu'une part importante de la majorité lui est acquise, quand bien même il n'aurait pas pu, ou pas su, répondre à ses exigences. En l'espèce, le Gouvernement n'a pas pu accorder aux sénateurs centristes la diminution du seuil réclamé par les centristes, celui-ci étant la condition de la discipline de vote des députés UMP qui espèrent ainsi, puisque le Gouvernement n'a pas souhaité les rendre explicitement impossibles en ne permettant qu'aux deux candidats arrivés en tête de se présenter au second tour, supprimer les triangulaires. Le Gouvernement devient prisonnier de ses marchandages, incapable de satisfaire les uns sans s'aliéner le soutien des autres. Il a, cependant, concédé aux élus du Luxembourg le maintien de la clause de compétence générale jusqu'au 1er janvier 2015 et non jusqu'au 1er janvier 2012, sauf pour les communes qui continuent de bénéficier de cette clause. Ces concessions ont convaincu quatorze des vingt-neuf sénateurs du groupe, qui ont voté en faveur du texte issu de la commission mixte paritaire[2610]. Le texte a donc été adopté, au Sénat, par cent soixante-sept voix contre cent soixante-trois[2611]. Si le Gouvernement n'avait pas transigé avec le groupe centriste, et que tous avaient choisi de s'abstenir ou de ne pas participer au scrutin, le texte n'aurait été soutenu que par cent cinquante-trois sénateurs. Il aurait alors, sans doute, été rejeté, l'opposition totalisant cent soixante-trois voix[2612]. Certes, dans ce cas, le Gouvernement aurait pu se fonder sur l'article 45 alinéa 4 de la Constitution qui lui offre la possibilité de donner le dernier mot à l'Assemblée Nationale. Cette faculté, autant que les concessions gouvernementales, explique également le ralliement d'une part des sénateurs centristes, soucieux de ne pas déposséder leur assemblée du pouvoir législatif.

Cette illustration permet de conclure, d'une part, que dans certains cas, notamment quand le Gouvernement doit construire une majorité, les parlementaires échangent réellement leur discipline de vote contre des améliorations au texte proposé[2613]. Toutefois, ils ne réussissent pas à imposer toutes les modifications souhaitées. Ils ne peuvent adopter une attitude trop rigide, le Gouvernement disposant des moyens juridiques de surmonter l'opposition d'une partie de la majorité. D'autre part, cet épisode démontre que le Gouvernement peut utiliser les ressorts procéduraux de la simple navette parlementaire afin d'obtenir le vote d'un texte conforme à ses attentes. Ni le vote bloqué ni l'engagement de responsabilité prévu à l'article 49 alinéa 3, n'ont, en l'espèce, été utilisés et le Gouvernement n'a pas fait usage de sa faculté

[2610] Six autres sénateurs UC ont voté contre le texte ; c'est le cas, notamment, de J. GOURAULT. Sept se sont abstenus, c'est le cas, notamment, de H. MAUREY. Et deux n'ont pas pris part au scrutin.

[2611] Neuf sénateurs ont choisi de s'abstenir, dont deux membres du groupe UMP.

[2612] La relative incertitude dans laquelle se trouve le Gouvernement, quant à l'issue du vote, explique que, contrairement à la tradition, le président du Sénat, G. LARCHER, ait participé au scrutin.

[2613] Voir *infra*.

d'obtenir une seconde délibération. Il a simplement joué de la concurrence existant entre les deux assemblées pour neutraliser les pressions dont elles pouvaient être l'auteur et si certaines dispositions démontrent l'existence d'un compromis, celui-ci ne porte pas sur l'essentiel, la plupart des sénateurs centristes s'étant finalement rangés, par discipline, à la vision gouvernementale

La discipline de vote n'est donc pas toujours la conséquence des modifications parlementaires, mais bien d'une soumission des parlementaires aux volontés du Gouvernement. Déjà en 1992, D. GAXIE constatait que « *cette obéissance n'est évidemment pas automatique. Il arrive aux membres de la majorité de regimber. Les responsables de la majorité doivent alors tenter de les persuader ou d'obtenir leur consentement par le marchandage et la négociation. Mais quelles que soient les difficultés, éventuellement rencontrées par les dirigeants de la coalition, il est remarquable que, sauf exceptions assez rares, ils finissent par imposer leur point de vue* »[2614]. C'est que le Gouvernement dispose, en plus des moyens constitutionnels, d'armes politiques lui permettant d'imposer ses textes aux parlementaires.

2) Les concessions factices du Gouvernement : la discipline de vote, un échange illusoire

Si les parlementaires continuent de justifier leur discipline de vote par l'acceptation préalable, par le Gouvernement, des amendements qu'ils ont rédigés, les dispositions constitutionnelles, permettent de relativiser cette affirmation. Le Gouvernement ayant, en effet, obtenu, dès 1958, les moyens d'imposer sa volonté aux parlementaires réticents, quand bien même ceux-ci se seraient engagés à le soutenir sur l'essentiel et à ne contester ses textes que de manière marginale. Cette loyauté, devenue loyalisme permet aujourd'hui au Gouvernement de ne plus recourir aussi fréquemment aux procédures de rationalisation du parlementarisme. Il use de sa prééminence politique pour contrôler les amendements parlementaires, notamment, en affirmant à ceux-ci que les modifications sont inenvisageables. Ainsi, J. F. COPE estime que l'un des moyens d'obtenir un vote conforme aux attentes de l'Exécutif : « *consiste à expliquer que les dispositions essentielles du texte ne sont pas discutables car elles relèvent de la volonté du Président de la République. Il s'agit de faire*

[2614] D. GAXIE, *Les fondements de l'autorité présidentielle. Transformation structurelle et consolidation de l'institution, op. cit.*, p. 336-337.

porter le débat sur quelques détails techniques qui peuvent être modifiés sans toucher à l'équilibre général du texte. C'est ainsi que bien souvent les débats dans l'hémicycle deviennent des discussions d'experts sur des dispositions relevant plus du domaine réglementaire que du domaine législatif »[2615]. Il s'agit d'une instrumentalisation habituelle du Parlement, à qui l'on fait croire qu'il peut collaborer à la fonction législative (a). Le Gouvernement dispose d'autres techniques lui permettant de créer l'illusion, conduisant les parlementaires à affirmer, en toute bonne foi, que la discipline de vote est conditionnée à leur capacité de modifier la loi (b).

a) L'amendement, manifestation de l'association des pouvoirs

Il nous a été possible de démontrer que le Gouvernement pouvait s'appuyer sur la concurrence qui existe entre les deux assemblées afin de maintenir l'équilibre initial de son texte et de faire triompher sa vision. La navette peut également permettre aux parlementaires de la majorité, de rétablir, avec le Gouvernement, le texte auquel elle adhère et que l'opposition est parvenue à modifier. D'autres fois, le Gouvernement sollicite les parlementaires de manière à garantir la constitutionnalité du texte examiné. La maîtrise gouvernementale des amendements est alors orientée vers la collaboration des pouvoirs et non vers l'imposition par le Gouvernement de sa volonté.

- *La préservation du texte gouvernemental contre l'opposition*

Lorsque l'opposition est parvenue, du fait d'une mobilisation importante ou de la défection d'une partie de la majorité, à intégrer, contre la volonté de celle-ci, sa vision du texte, Gouvernement et parlementaires de la majorité s'unissent pour rétablir une rédaction conforme à leurs attentes. Le Gouvernement obtient alors de ses parlementaires, siégeant dans la seconde chambre, qu'ils rédigent une version du texte compatible avec les négociations intra-majoritaires préalables au vote. Tel fut le cas, en 2008, lors du vote du *texte relatif aux organismes génétiquement modifiés*. Le 2 avril 2008, l'Assemblée Nationale met aux voix un amendement limitant, plus drastiquement que ce que le Gouvernement avait prévu et était

[2615] J. F. COPE, *Un député ça compte énormément ! Quand le Parlement s'éveille*, *op. cit.*, p. 66. Cette vision semble, toutefois, caricaturale, le député souhaitant, à l'époque, alors qu'il préside le groupe majoritaire, mettre en exergue la transformation de l'élu en co-législateur, participant davantage qu'auparavant à l'écriture législative.

disposé à accepter, la culture OGM[2616]. Deux amendements identiques sont déposés, le premier signé par L. GISCARD D'ESTAING, vice-président du groupe UMP, est retiré, le rapporteur A. HERTH l'ayant convaincu qu'il dénaturait le texte. Le second, signé par A. CHASSAIGNE, député communiste, est défendu et mis aux voix. S'il reçoit l'avis défavorable du rapporteur de la commission, la secrétaire d'Etat à l'Ecologie, N. KOSCIUSKO-MORIZET, ne signifie pas son opposition. Certains députés UMP et Nouveau Centre présents, suivent donc la consigne gouvernementale implicite et soutiennent l'amendement CHASSAIGNE, qui est adopté[2617]. Si l'amendement a été adopté par l'Assemblée Nationale il n'est pas pour autant définitivement intégré au texte, il doit, pour cela, être voté, en termes identiques, par le Sénat. Or, dès l'adoption de l'amendement, les responsables du groupe UMP de l'Assemblée évoquent le rapide rétablissement du texte originel : *« il y a eu un peu de confusion. Ce n'est pas bien méchant sur le fond. Ce n'est pas un drame outre mesure et l'on va corriger cela »*[2618]. J. L. BORLOO, ministre compétent, interrogé par les députés de l'opposition, qui pressentent que le Gouvernement pourrait provoquer une seconde délibération ou demander aux sénateurs de rétablir la rédaction initiale, ne se prononce pas sur l'action future du Gouvernement : *« je n'ai aucune instruction du Premier Ministre (...). Il n'y a pas de volonté maligne »*[2619]. Le Gouvernement rechigne, en effet, à modifier le texte voté par l'Assemblée, la population s'étant montrée favorable à la limitation des cultures OGM. Si le Gouvernement refuse d'agir officiellement, les responsables de la majorité s'accordent sur une modification introduite par les sénateurs. Ainsi, R. KAROUTCHI, secrétaire d'Etat chargé des Relations avec le Parlement, affirme : *« le calme finit par revenir autour d'un accord négocié à l'Elysée : la majorité sénatoriale fera passer un amendement relatif aux distances à respecter dans les champs entre les cultures OGM expérimentales et les cultures non OGM »*[2620]. En l'espèce, la modification ne supprime pas l'amendement CHASSAIGNE, mais anéantit sa portée en se référant à une norme européenne inexistante et en confiant au Gouvernement, dans l'attente de son adoption,

---

[2616] L'amendement interdit les cultures OGM dans les zones AOC.

[2617] Comme le constate J. F. COPE, *« il est assez exceptionnel qu'un amendement déposé par un communiste, modifiant de façon substantielle un texte, soit adopté avec des voix de la majorité. Il est encore plus rare qu'il le soit avec l'accord tacite d'un membre du Gouvernement, alors que le rapporteur du texte, le Premier Ministre et le reste du Gouvernement s'y oppose »*. J. F. COPE, *Un député ça compte énormément ! Quand le Parlement s'éveille*, *op. cit.*, p. 156.

[2618] Ch. JACOB, cité par *L'AFP*, 3 avril 2008.

[2619] J. L. BORLOO, ministre d'Etat chargé de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement et de l'Aménagement Durables, cité par *L'AFP*, 3 avril 2008.

[2620] R. KAROUTCHI, *Mes quatre vérités*, *op. cit.*, p. 269. Le quotidien *Libération* confirme cette action de la majorité sénatoriale qui s'allie au Gouvernement pour faire triompher son texte contre l'opposition : « *à l'issue d'une ultime réunion à l'Elysée, ministres et responsables UMP ont finalement convenu de se débarrasser, sans avoir l'air d'y toucher, de l'amendement (PCF) au projet de loi OGM* ». *Libération*, 16 avril 2008.

la compétence de définir le seuil du « *non OGM* ». L'union de la majorité se manifeste autour de l'amendement sénatorial, contre l'opposition ; c'est donc avec le soutien de sa majorité et non contre une partie de celle-ci[2621] que le Gouvernement est parvenu à faire triompher leur vision du texte. L'amendement n'apparaît plus comme un moyen de faire plier le Gouvernement. Son adoption ne conditionne pas la discipline de vote, il n'est plus un moyen de pression, mais une manifestation de l'union qui existe entre le Gouvernement et sa majorité. Union qui se manifeste également lorsque la majorité vient au secours du Gouvernement et protège son texte d'une censure du Conseil Constitutionnel.

- *La protection parlementaire de la constitutionnalité des textes*

Si le loyalisme de la majorité garantit au Gouvernement l'adoption de ses textes, il ne lui assure pas que les textes améliorés de façon marginale par les parlementaires, soient conformes à la Constitution. Afin d'éviter la censure du Conseil Constitutionnel, le Gouvernement peut accepter que les parlementaires, dans l'intérêt de la majorité, modifient le texte. Ainsi, lorsqu'il étudie, en 1985, la fonction parlementaire, J. Cl. MASCLET constate que le Gouvernement socialiste, malgré les promesses antérieures d'une revalorisation des droits du Parlement, n'a accepté qu'avec réticence les amendements des parlementaires socialistes. *« Les amendements les plus importants ont été le fait de la majorité et ont été motivés par la crainte de la censure du Conseil Constitutionnel »*[2622].

Cela n'a pas toujours été le cas. Th. PFISTER ayant déjà pu faire remarquer que le Gouvernement de M. ROCARD avait rejeté les amendements du groupe socialiste, qui auraient supprimé la reconnaissance législative d'un *peuple corse*, disposition phare du projet de *loi portant statut de la collectivité territoriale de Corse*, censurée par le Conseil Constitutionnel[2623].

Il semble que le Gouvernement peine à entendre sa majorité, sa volonté d'avancer le plus rapidement possible légitimant, à ses yeux, sa soumission, quand bien même ses amendements ou mises en garde auraient pu corriger l'inconstitutionnalité du texte. Tel fut le cas au début de l'année 2008, lors de l'examen de la *loi relative à la rétention de sûreté*,

[2621] La grande majorité des parlementaires UMP étant favorable au développement des recherches et cultures OGM.
[2622] J. Cl. MASCLET, *La fonction parlementaire sous la Cinquième République*, la Revue Administrative, n° 223, janvier-février 1985, p. 328
[2623] Th. PFISTER, La triple crise française, *op. cit.*, p. 76-77.

certains députés UMP ayant mis en garde la majorité contre l'amendement parlementaire déposé par la commission, avec le soutien du Gouvernement, prévoyant l'application immédiate de la loi aux condamnations déjà prononcées. Ces députés craignent une censure du Conseil Constitutionnel, la loi pénale plus sévère devenant rétroactive. Ainsi, F. HOSTALIER expose, lors de la deuxième séance du 8 janvier 2008, ses doutes : *« si l'on regarde sur le fond ce que signifie ce texte pour des personnes reconnues ''particulièrement'' dangereuses, condamnées à un an de prolongation, puis à une évaluation de trois mois en trois mois, indéfiniment renouvelable (…), cela revient à les condamner à la prison à vie sur une présomption de criminalité potentielle. C'est aller à l'encontre des principes de la peine et de l'emprisonnement. Une sanction doit répondre à une infraction commise, pas à une présomption d'infraction que l'on pourrait commettre. Là aussi, je m'interroge.*
Pour le reste, moyennant des aménagements de rédaction du texte, et malgré toutes mes interrogations, et parce qu'il faut bien trancher, je vous rejoins sur la nécessité de protéger les personnes les plus vulnérables de notre société. Mais je tiens à rappeler que, à mon avis, on est loin de bien utiliser tous les outils dès à présent à notre disposition »[2624]. De même, Cl. GOASGUEN s'interroge sur la constitutionnalité d'un texte qui *« met à mal le principe de non rétroactivité des lois pénales »*[2625]. Malgré ces avertissements, le Gouvernement a maintenu sa vive allure, l'Assemblée Nationale a voté le texte en trois jours[2626] et une seule lecture dans chaque chambre a précédé la réunion de la commission mixte paritaire, l'urgence ayant été déclarée. Allure qui l'a conduit à faire adopter à une majorité partiellement réticente[2627] un texte qui sera censuré par le Conseil Constitutionnel puisque contraire au principe de non rétroactivité de la loi pénale plus sévère[2628].

La capacité législative des parlementaires dépend donc du bon vouloir du Gouvernement et la discipline de vote ne peut plus être justifiée que de manière très marginale par les marchandages et l'acceptation, par le Gouvernement, des amendements présentés par les parlementaires de la majorité. Il est donc difficile d'adhérer à la thèse parlementaire selon laquelle la discipline de vote serait conditionnée par l'adoption des amendements proposés par elle. Notamment, parce que ces amendements sont parfois, quand bien même ils sont

---

[2624] F. HOSTALIER, deuxième séance du 8 janvier 2008.
[2625] Cl. GOASGUEN, cité par *Ouest-France*, 11 janvier 2008.
[2626] L'examen a débuté le 8 janvier et s'est terminé le 10 janvier par le vote de la loi.
Examen éclair qui explique que les parlementaires opposés à certaines mesures de la loi aient simplement alerté oralement leur Gouvernement, sans déposer d'amendements visant à maintenir la constitutionnalité du texte.
[2627] L'absence de scrutin public sur le texte permet aux réticents de ne pas participer au vote et évite au Gouvernement d'avoir à compter ses troupes.
[2628] Décision DC 2008-562 du 21 février 2008.

défendus par les parlementaires, rédigés par le Gouvernement. Dès lors, les amendements ne traduisent pas la capacité législative du Parlement, mais celle du Gouvernement à introduire, quels que soient les moyens, ses modifications.

b) L'instrumentalisation politique des amendements : la discipline de vote, une inconditionnalité

Habituellement, les parlementaires expliquent leur soumission aux consignes de vote en affirmant que leur discipline est le résultat d'une adhésion au texte modifié selon leurs attentes, ou dans des proportions suffisantes à remporter leur consentement. Les membres de la majorité rappellent également que s'ils sont politiquement redevables envers le Gouvernement, et ne peuvent pas provoquer son échec, la discipline de vote existe uniquement sur le vote sur l'ensemble, non lors des votes portant sur les amendements. Ils sont donc libres d'introduire les modifications souhaitées. Les amendements sont ainsi doublement utilisés par les parlementaires pour justifier leur discipline de vote. Toutefois, outre la maîtrise que conserve le Gouvernement, qui peut politiquement et juridiquement s'opposer à un amendement qu'il condamne, est apparu un phénomène d'instrumentalisation des amendements, le Gouvernement cherchant à augmenter artificiellement la capacité législative du Parlement.

- *L'amendement, objet de la discipline de vote*

Lorsque les parlementaires sont interrogés sur leur propension à respecter l'unité de vote, ils relativisent leur obéissance aux consignes formulées par le groupe en rappelant que les statistiques sont établies sur la base de scrutins publics portant sur l'ensemble d'un texte. Or ce vote seul ne peut être négatif que si les parlementaires sont en grave désaccord avec le texte présenté. En revanche, leur attitude au moment du vote des amendements est plus libre, les consignes de vote ne s'appliquant pas, selon eux, aux modifications du texte. Une fois encore, cette thèse est séduisante, puisqu'elle préserve la liberté des parlementaires face au groupe, au parti ou au Gouvernement. Toutefois, une fois encore, la pratique dément ces affirmations, la discipline de vote s'appliquant aux amendements autant qu'au vote sur l'ensemble. Le déroulement des votes relatifs aux amendements le démontre, aucun

amendement, qu'il y ait ou non scrutin public, n'est mis aux voix sans que le rapporteur de la commission saisie au fond ni le ministre en charge du dossier n'aient donné leur avis. *« Avant le vote de chaque amendement, le rapporteur du texte débattu puis le ministre donnent leur position : favorable ou défavorable. Cet avis de la commission en charge du dossier et surtout du Gouvernement permet de guider le choix des députés présents »*[2629]. Certes, habituellement, le sens des votes portant sur les amendements, n'est pas, sauf scrutin public, contrôlé. Toutefois, certains collaborateurs ont pu dénoncer la pratique qui consiste à installer aux *guignols* des scrutateurs chargés de noter le nom des dissidents[2630]. Si la discipline de vote s'applique de manière moins contraignante lors du vote des amendements, elle existe tout de même. Certains amendements sont d'ailleurs l'objet d'indications plus impératives, qui prennent la forme d'un document écrit. Ce fut le cas, en 1960, lors de l'examen des amendements relatifs au projet de *loi d'orientation agricole* : *« en colonnes serrées, sur plusieurs pages, le cas est tranché pour chacun des quelques deux cents amendements déposés sur la ''loi d'orientation''. Une colonne est consacrée à chaque article et en face du numéro des amendements (...) une lettre code dicte son attitude au député UNR (...). P = votez pour l'amendement; C = votez contre l'amendement ; G = suivez le Gouvernement ; R = suivez le rapporteur ; L = liberté de vote »*[2631]. Sauf si la lettre L est inscrite, les députés ne disposent donc pas de la liberté de vote lors du vote sur les amendements. Ils sont en revanche appelés à suivre l'avis du Gouvernement ou du rapporteur qui exprime l'avis de la commission[2632]. Les parlementaires estiment que dans ce cas, la discipline est également la traduction de leur adhésion au texte, le travail en commission étant conçu comme le résultat non de l'antagonisme politique qui s'exprime en séance, mais de la concertation, qui restreint l'emprise des ministres sur le texte et sur les votes. *« Le ministre responsable de la discussion d'un texte doit en effet compter plus particulièrement avec les parlementaires qui interviennent tout au long de son examen et qui forment une cohorte plus active, participant plus que les autres aux débats. Cette cohorte correspond au noyau central, articulé autour des commissions et principalement de la commission des Lois, qui est le point de passage obligé des textes juridiquement importants ; il s'élargit, selon la nature des dispositions étudiées, aux spécialistes des autres commissions. La compétence et l'assiduité viennent ici nuancer la prépondérance majoritaire à l'Assemblée Nationale, dans la mesure où l'examen*

[2629] J. F. COPE, *Un député ça compte énormément ! Quand le Parlement s'éveille*, *op. cit.*, p. 156.
[2630] D. TOURAINE, ancien secrétaire général du groupe GDR.
[2631] *Le Monde*, 14 mai 1960. Voir *supra*.
[2632] Le ministre peut également s'en remettre à la sagesse des parlementaires, dans ce cas, ces derniers suivent, habituellement, le rapporteur.

en commission favorise une confrontation plus libre et permet ainsi aux députés de la minorité d'exercer une influence, variable selon la nature et les implications politiques des textes »[2633]. Suivre l'avis du rapporteur revient donc à respecter le consensus élaboré dans le cadre de la commission et non pas à respecter aveuglément une consigne quelconque. Différents témoignages permettent, toutefois, d'attester que la discipline de vote intervient également en commission, elle semble d'ailleurs s'y appliquer de manière plus intensive depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, les collaborateurs des ministres ayant accès aux commissions et pouvant en influencer le travail [2634]. En commission ou en séance, la discipline de vote ne peut donc pas être considérée comme le résultat de la seule concertation. Ainsi, le 15 octobre 2009, la commission des Finances, examinant le *projet de loi de finances pour 2010*, s'attache à un amendement de Ch. DE COURSON[2635] visant à retirer la contribution sociale généralisée du calcul du bouclier fiscal. Conscient que cet amendement risque d'être adopté par la commission, G. CARREZ, rapporteur général du budget, demande que le vote soit réservé. Or cette possibilité est réservée à l'examen en séance et n'existe pas en commission. Le *whip* UMP de la commission des Finances, J. CHARTIER, demande alors une suspension de séance afin de conserver la majorité et de préserver le texte gouvernemental[2636]. Les membres UMP de la commission des Finances, appelés à l'aide, se doivent, non pas d'aggraver la situation du Gouvernement, mais de lui offrir une majorité et de maintenir l'équilibre du projet de loi dans son ensemble. Il est donc difficile[2637] de croire que les députés soient libres de leur vote en commission. Certains ont d'ailleurs avoué avoir soutenu le Gouvernement par discipline et non par conviction. C'est le cas de N. FORISSIER, qui affirme avoir voté contre l'amendement *« par discipline »*[2638]. Le choix d'un rapporteur déjà favorable au texte manifeste d'ailleurs l'existence du cadrage progressif du débat par le Gouvernement et le groupe. Les éventuels arbitrages du rapporteur s'effectuent donc, habituellement, en fonction de cette délimitation préalable du champ des modifications possibles. *« Quand est nommé le rapporteur d'un projet de loi important, il est*

[2633] P. AVRIL, Le Parlement législateur, *op. cit.*, p. 25.

[2634] Voir *infra*.

[2635] Député centriste.

[2636] Cette procédure, si elle est, elle, mentionnée par le règlement intérieur de l'Assemblée Nationale, est rarement sollicitée. Toutefois, D. MIGAUT, président de la commission des Finances accorde, malgré les critiques des élus socialistes, la suspension demandée.

[2637] En dépit des explications du *whip*, qui affirme : *« j'ai demandé une suspension pour faire le point sur qui voterait pour ou contre l'amendement COURSON au groupe UMP. Cela prouve qu'il y a un vrai débat »*. J. CHARTIER, cité par *Le Figaro*, 15 octobre 2009.

[2638] N. FORISSIER. *Idem.*

choyé, invité, pris en main. Le plus souvent l'adhésion est acquise dès le départ, mais la docilité, comme tout le reste, s'entretient »[2639].

Les amendements, quels qu'ils soient, sont donc l'objet de la discipline de vote, y compris s'ils sont l'œuvre de la commission, celle-ci étant contrôlée par la majorité. Certes, la discipline de vote qui s'exerce sur les amendements est moins intense que celle qui s'exerce lors du vote sur l'ensemble. Notamment parce que le Gouvernement dispose des moyens politiques et juridiques de rétablir son texte au cours de la navette. Cela relativise l'assertion des parlementaires qui affirment que leur discipline de vote est conditionnée à l'intégration de leurs amendements, ceux-ci étant eux-mêmes l'objet d'une discipline de vote.

Cette affirmation est également relativisée par l'existence d'une instrumentalisation des amendements par le Gouvernement, qui augmente fictivement la capacité législative des parlementaires. Ce faisant, il rend artificiels les marchandages et sape la légitimité de la discipline de vote avancée par les parlementaires.

- *L'accroissement artificiel de la capacité législative du Parlement*

Comme le constate M. MILET, *« tout projet de loi comporte des concessions factices »*[2640], celles-ci permettent au Gouvernement d'augmenter la proportion des mesures d'origine parlementaire qui seront intégrées au texte. Il rejette ainsi au loin la critique d'un Gouvernement despotique qui n'accepterait aucune modification. Toutefois, cet accroissement demeure fictif et ne permet plus aux parlementaires de justifier leur discipline de vote. Les amendements étant suscités par le Gouvernement, celui-ci n'a plus à être convaincu de leur bien fondé, ni à accepter les modifications proposées en échange du vote sur l'ensemble. Cette instrumentalisation, qui s'ajoute au cadrage progressif du champ du débat, présente deux formes différentes et complémentaires : la présentation d'un projet de loi volontairement inabouti ou la fourniture d'amendements déjà rédigés à un parlementaire désireux d'intervenir dans le débat. Il semble, en effet, que l'un des meilleurs moyens de préserver la paix parlementaire : *« consiste pour le Gouvernement à ''offrir'' des amendements ''clés en main'' à des députés amis pour qu'ils puissent valoriser leur apport*

[2639] M. MOPIN, *Diriger le Parlement*, *op. cit.*, p. 50.
[2640] M. MILET, Pour une sociologie législative du pouvoir des parlementaires en France, *op. cit.*, p. 614.

au débat »[2641]. J. F. COPE affirme d'ailleurs : *« quand j'étais ministre du Budget, j'utilisais souvent cette solution pour me mettre en bons termes avec les parlementaires de la commission des Finances du Sénat ou de l'Assemblée Nationale. J'appelais cela les ''amendements cadeaux''. Cette voie est également utile lorsque le Gouvernement se rend compte qu'il faut ajuster son texte en cours d'examen à l'Assemblée. Les ministres n'aiment pas amender leur propre projet de loi. Cela laisse penser qu'il n'était pas bien ajusté au départ et qu'on pourra le remettre en cause facilement »*[2642]. Cette manœuvre permet au Gouvernement d'assurer le vote du texte en maîtrisant les modifications qui seront apportées par les parlementaires. Si la capacité législative du Parlement se mesure à son aptitude à faire plier le Gouvernement, seuls des amendements qui s'inscrivent dans ce rapport de force peuvent conditionner la discipline de vote.

Le texte *urbanisme et habitat*, illustre ces deux manières pour le Gouvernement d'instrumentaliser les amendements parlementaires, en relativisant l'assertion selon laquelle la discipline de vote est conditionnée. Au cours de l'examen, les parlementaires ont pu combler les lacunes d'un texte volontairement inachevé, s'emparant, notamment, des problématiques d'accessibilité et de réactualisation de la *loi Montagne*. Ainsi, M. MILET constate : *« le Gouvernement procède quasi systématiquement par autolimitation, quelle que soit la nature du texte : est ainsi présenté un projet volontairement inachevé, qui laisse à la représentation nationale la primauté d'intégrer au texte des dispositifs envisagés par le Gouvernement »*[2643]. Si ces concessions sont factices, la capacité législative du Parlement peut être relativisée et la discipline de vote ne peut plus apparaître comme le résultat de l'acceptation, par le Gouvernement, des amendements parlementaires. Le Gouvernement attendant de sa majorité qu'elle s'approprie le texte, la plupart des amendements introduits sont indirectement sollicités par le Gouvernement qui ne s'opposera pas à leur adoption. Le pouvoir exécutif se ménage donc des marges de négociations, il pourra ainsi, lors de la discussion, donner l'impression de céder aux élus, qui pourront estimer que le Gouvernement a transigé sur l'essentiel, et accepteront de voter le texte, qui, *in fine*, correspondra aux attentes du Gouvernement. La justification avancée par les élus cède devant ce premier élément d'analyse. Elle recule également lorsqu'il devient évident que certains des amendements parlementaires adoptés par les élus et intégrés définitivement au texte sont, en fait, rédigés par le Gouvernement, sans qu'ils traduisent, à l'inverse de certains exemples

[2641] J. F. COPE, *Un député ça compte énormément ! Quand le Parlement s'éveille*, *op. cit.*, p. 66.
[2642] *Ibid*.
[2643] M. MILET, Pour une sociologie législative du pouvoir des parlementaires en France, *op. cit.*, p. 614.

précédents, l'accord de la majorité. La *loi urbanisme et habitat* est ici encore éloquente, même si en l'espèce, le Gouvernement n'est pas parvenu, par cette tactique, à faire triompher sa vision du problème. Les députés, soutenus par le rapporteur avaient consacré l'assouplissement des règles relatives à l'urbanisation en continuité dans les zones de montagne. Le Gouvernement, opposé à cette modification, propose alors, de manière à assurer la victoire de sa perception, un amendement *clé en main* à l'un des députés de la majorité. *« Le Gouvernement, afin de faire plier les parlementaires, leur a lui-même fourni un sous-amendement de compromis laissant formellement aux élus la primauté de la réforme »*[2644]. Le Gouvernement s'appuie sur le loyalisme de la majorité pour obtenir sans qu'aucun des intervenants n'ait à se déjuger, un texte conforme à sa volonté. Il semble, toutefois, qu'il n'ait pas, en l'espèce mesuré correctement la résistance parlementaire[2645]. Le député choisi par le Gouvernement pour soutenir son amendement a, en effet, décidé, en accord avec le rapporteur, de ne pas présenter l'amendement rétablissant la volonté gouvernementale. Le texte sur lequel l'Assemblée s'est prononcée est donc le texte tel que modifié par les députés, sans l'accord du Gouvernement. *« Le bras de fer se conclut (provisoirement) en faveur des élus de la montagne qui emportent le vote, contre l'avis du Gouvernement »*[2646]. En jouant de l'amour-propre des ministres, qui refusent de modifier eux-mêmes leur texte, les députés sont parvenus à contourner les modes habituels de soumission, ils ont intégré leurs amendements au texte... jusqu'à ce que le Gouvernement parvienne, par la négociation et grâce aux moyens constitutionnels dont il a la maîtrise, à rétablir sa vision du sujet.

S'ils ne peuvent totalement la nier, ces développements relativisent l'affirmation des parlementaires qui estiment que leur discipline de vote n'est pas une manifestation d'inconditionnalité, mais celle d'un soutien conditionné, l'acceptation des amendements étant une condition de leur soumission volontaire aux consignes de vote. Les statistiques ont pu, dans un premier temps, valider cette hypothèse, un nombre important d'amendements d'origine parlementaire étant, effectivement, intégrés au texte, en en modifiant parfois sensiblement l'architecture. Toutefois, l'instrumentalisation politique des amendements, autant que la maîtrise conservée par le Gouvernement, qui n'hésite pas, en cas de refus de se soumettre, à contraindre sa majorité, démontrent que la discipline de vote ne peut que marginalement être justifiée par l'intégration des modifications parlementaires. Sauf peut-être

[2644] *Ibid*.
[2645] Ou qu'il n'ait pas identifié le parlementaire le plus à même de défendre sa vision du texte.
[2646] M. MILET, Pour une sociologie législative du pouvoir des parlementaires en France, *op. cit.*, p. 614.

dans les cas exceptionnels où l'unité des députés devient plus qu'un enjeu politique, un impératif pour le Gouvernement, qui peut légitimement craindre le rejet de ses textes.

B) *La nécessité de construire une majorité, unique contrainte pesant sur le Gouvernement*

Si les parlementaires de la majorité estiment que leur discipline de vote est conditionnée à l'intégration de leurs amendements au projet de loi, cette affirmation n'est que partiellement correcte, le Gouvernement demeurant maître des négociations. Il peut, en effet, refuser les modifications proposées tout en obtenant, en s'appuyant sur la Constitution ou sur le loyalisme de la majorité, le vote de son texte. Certains textes sont d'ailleurs adoptés sans que les parlementaires aient pu y apporter la moindre modification. Certes, une part importante de ces textes est, par nature, insusceptible de modification. Il s'agit des projets de loi autorisant l'approbation d'accords internationaux[2647] pour lesquels, seul un vote *sec* est possible. Toutefois, en dehors de ces projets de loi, près d'une loi sur cinq est adoptée sans modification : entre 1999 et 2010, 19,21 % des lois adoptées, hors projet de loi autorisant l'approbation d'accords internationaux, n'ont été modifiées par aucun amendement[2648]. Proportion qui relativise les affirmations parlementaires et démontre que la capacité législative des élus est contingente et dépend de l'attitude du Gouvernement, qui impose parfois une adoption sans modification[2649].

A l'opposé de cette attitude peu consensuelle, le Gouvernement est parfois obligé de négocier avec les parlementaires, ceux-ci retrouvent alors une position privilégiée et c'est dans ce cas seul, qu'il est possible d'affirmer que la discipline de vote est une arme aux mains des élus qui conditionnent efficacement leur soutien à l'adoption de leurs amendements. Il peut s'agir d'une attitude exceptionnelle, le Gouvernement étant confronté, sur un texte particulier, à une majorité hostile ou ne parvenant pas, avec ses seuls soutiens habituels, à recueillir la majorité qualifiée nécessaire à l'adoption du texte (1). Cette attitude peut être plus générale, le

[2647] Article 128 du règlement de l'Assemblée Nationale.

[2648] Cette moyenne masque des disparités. Ainsi, entre le 1er octobre 2008 et le 30 septembre 2009, seules 13,95 % des lois adoptées, hors projet de loi autorisant l'approbation d'accords internationaux, l'ont été sans modification, soit seulement une loi sur sept. A l'inverse, entre le 1er octobre 2002 et le 24 juillet 2003, 28,57 % des lois adoptées, hors projet de loi autorisant l'approbation d'accords internationaux, l'ont été sans amendement, soit près d'une loi sur trois. Statistiques élaborées à partir des données fournies par les assemblées dans leurs *Recueils statistiques*.

[2649] Tel fut notamment le cas en 1987 lors de l'examen de la réforme du contentieux administratif, le Conseil d'Etat s'étant opposé à toute modification parlementaire du projet de loi issu des négociations menées entre la juridiction administrative et le Gouvernement.

Gouvernement étant durablement contraint de négocier avec les parlementaires de manière à éviter le rejet de ses textes (2).

1) L'obligation de construire une majorité, une exception

Il nous a été permis de constater que les Gouvernements majoritaires avaient pour habitude de ne négocier que sur l'accessoire en protégeant l'essentiel des textes des interventions parlementaires. Les concessions factices sont possibles parce que le Gouvernement s'appuie sur une majorité souvent déjà acquise au texte qui n'entend pas bouleverser son équilibre, mais y apporter des améliorations. La répartition conventionnelle des tâches législatives permet aux parlementaires de justifier leur discipline de vote par les amendements et au Gouvernement d'obtenir, à moindre coût, le vote de ses textes. Cette répartition est parfois bouleversée, notamment lorsque le Gouvernement ne peut plus compter sur les moyens habituels de contraintes (a), ou lorsque la Constitution lui impose de convaincre des parlementaires habituellement opposés à ses décisions (b).

a) Les tractations, moyen de contourner la mise en veille de la protection constitutionnelle

La Constitution offre au Gouvernement les moyens de protéger l'équilibre de ses projets de loi en s'opposant aux amendements présentés par les parlementaires et en se passant même parfois de leur vote. Lorsque le texte présente une importance particulière, la Constitution limite la possibilité pour le Gouvernement de recourir à ces procédures ultimes. C'est le cas des lois organiques relatives au Sénat et des lois constitutionnelles, les termes de la Constitution permettant d'estimer que le Gouvernement ne peut, pour faire adopter ces textes, recourir ni à l'article 49 alinéa 3, ni à l'article 45 alinéa 4[2650].

[2650] Outre les procédures régies par les articles 46 alinéa 4 et 89 alinéa 2, l'article 88-3, relatif à l'octroi du droit de vote et d'éligibilité aux ressortissants européens, prévoit : *« une loi organique votée dans les mêmes termes par les deux assemblées détermine les conditions d'application du présent article »*. Rédaction empêchant le recours aux articles 49 alinéa 3 et 45 alinéa 4.

- *L'obligation de se concilier la majorité sénatoriale, le cas de l'article 46 alinéa 4*

L'article 46 alinéa 4, organisant l'adoption des lois organiques relatives au Sénat, est rédigé de manière telle qu'il semble que le Gouvernement ne peut contraindre sa majorité à adopter les dispositions qu'elle ne cautionnerait pas. *« Les lois organiques relatives au Sénat doivent être votées dans les mêmes termes par les deux assemblées »*[2651]. Certes, cette rédaction n'interdit pas explicitement le recours aux procédures autoritaires de la rationalisation du parlementarisme. Toutefois, l'utilisation du verbe *voter* exclut le recours à la procédure de l'article 49 alinéa 3, permettant l'adoption d'un texte sans le vote des députés[2652]. Le Gouvernement doit alors s'assurer, par la négociation, l'adhésion des députés au projet de loi organique. De même, la rédaction de l'article 46 alinéa 4 interdit au Gouvernement de donner le dernier mot à l'Assemblée Nationale, le texte devant *« être voté[es] dans les mêmes termes par les deux assemblées »*. L'accord des sénateurs est donc également nécessaire et le Gouvernement ne peut confier le pouvoir de décision aux seuls députés, et les contraindre à adopter sa vision du texte. Dans ce cas, la discipline de vote devient effectivement un moyen de pression aux mains des parlementaires, qui peuvent conditionner leur vote à l'intégration des modifications qu'ils jugent nécessaires.

Cette contrainte doit toutefois être relativisée du fait de l'existence d'une coutume parlementaire qui conduit les membres d'une chambre à ne pas intervenir dans les règles concernant l'organisation de l'autre chambre. Il est donc peu habituel que les députés conditionnent leur soutien aux lois organiques concernant le Sénat à l'intégration de leurs amendements. En revanche, le Gouvernement doit recueillir le soutien des sénateurs. Dans ce cas, la majorité sénatoriale détient un moyen de pression qui, aujourd'hui, profite aux sénateurs centristes dont les voix sont nécessaires à l'adoption des textes gouvernementaux. Ces dispositions offrent une force de résistance aux sénateurs qui peuvent s'opposer à toute

[2651] Article 46 alinéa 4 de la Constitution.

[2652] Il n'est pas possible d'étendre ces conclusions aux autres lois organiques, malgré l'emploi par l'alinéa premier du verbe *voter* : *« les lois auxquelles la Constitution confère le caractère de loi organique sont votées et modifiées dans les conditions suivantes »*. Cette rédaction peut sembler interdire l'utilisation des articles 49 alinéa 3 et 45 alinéa 4, toutefois, les alinéas suivants, fixant les conditions du vote, condamnent cette perception. L'article 46 alinéa 3 autorisant le recours à la procédure de conciliation de l'article 45 et évoquant la possibilité pour le Gouvernement de se priver de l'accord et donc du vote du *Sénat*. Dans ce cas, l'alinéa utilise non plus le verbe *voter*, mais le vocable *adopter : « la procédure de l'article 45 est applicable. Toutefois, faute d'accord entre les deux assemblées, le texte peut être adopté par l'Assemblée Nationale en dernière lecture »*.

réforme les concernant[2653], l'article 89 imposant, au surplus, l'accord de la chambre haute pour toute révision constitutionnelle.

- *Les dispositions de l'article 89 alinéa 2*

Les termes de l'article 89, tout comme ceux de l'article 46 alinéa 4 interdisent au Gouvernement de recourir à certaines procédures constitutionnelles qui lui permettent d'accélérer l'examen de ses projets de loi : *« le projet ou la proposition de révision doit être (...) voté par les deux assemblées en termes identiques »*. On retrouve la même utilisation du verbe *voter* qui, plus précis que *adopter*, impose le vote et non l'accord présumé ou rendu inutile des deux assemblées. Il semble, en revanche, qu'une incertitude ait existé quant à la capacité pour les parlementaires d'apporter de nouvelles dispositions au projet de loi constitutionnelle. L'article 89, afin d'éviter que les détenteurs du pouvoir législatif ne maîtrisent la procédure, impose que les propositions de révision soient adoptées non par le Congrès, mais par référendum. Or, il est possible d'estimer que les amendements parlementaires qui ajoutent des dispositions que les élus seront appelés à adopter lors du Congrès, pourraient être contraires à l'article 89. Interprétation qui, si elle avait été validée, aurait empêché les parlementaires de conditionner leur soutien à l'adoption de leurs amendements. Elle n'a pas été retenue, les parlementaires peuvent donc présenter et défendre des amendements, y compris sous forme d'articles additionnels et conditionner leur vote à l'adoption de leurs modifications.

Si le Gouvernement ne peut recourir aux procédures des articles 49 alinéa 3 et 45 alinéa 4, rien *« n'interdit à ce dernier le recours au vote bloqué, et il est au moins un cas dans lequel on peut regretter qu'il ait été trop inhibé, une fois n'est pas coutume, pour en user »*[2654]. De plus, et malgré l'ambigüité du texte constitutionnel, il est admis que le Gouvernement ne peut provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire, ni, *a fortiori*, donner, à l'issue de la concertation, le dernier mot à l'Assemblée Nationale : *« l'article 45 est partiellement neutralisé. Il est habituellement considéré que l'exigence d'une adoption en termes identiques par les deux chambres interdit au Premier Ministre de provoquer la réunion d'une*

[2653] Sous réserve de toute utilisation par le Gouvernement des dispositions de l'article 49 alinéa 3.

[2654] G. CARCASSONNE, *La Constitution*, 9e éd., Paris, éd. du Seuil, 2009, p. 399.

La Constitution préserve également le Gouvernement des modifications intempestives introduites par la commission des Lois puisque c'est son texte et non celui de la commission qui sera examiné par la première assemblée saisie, contrairement au nouveau droit commun (article 42 alinéa 2).

commission mixte paritaire. La chose ne va pas d'elle-même : autant il est certain que l'article 89 interdit l'application du dernier alinéa de l'article 45 (qui permet aux seuls députés de statuer définitivement), autant rien, dans la Constitution, ne fait formellement obstacle à la convocation d'une commission mixte paritaire et à la limitation consécutive du droit d'amendement si celle-ci parvient à un accord que, au demeurant, les premiers et deuxième alinéas de l'article 45 pourraient occasionnellement faciliter. Toujours est-il que l'interprétation traditionnelle n'étant pas celle-là, les navettes se poursuivent jusqu'à ce que les deux assemblées parviennent à un texte rigoureusement identique ou que, au contraire, le Gouvernement renonce à inscrire le texte à l'ordre du jour »[2655].

L'accord entre l'Assemblée Nationale et le Sénat ne peut être obtenu par les voies procédurales habituelles, et le pouvoir exécutif, s'il ne parvient pas à construire une majorité sera contraint de renoncer à son projet de révision. Tel fut le cas en 1974, V. GISCARD D'ESTAING se résignant à abandonner, après trois lectures, sa réforme du régime des suppléances. Afin d'éviter une telle déconvenue, le Gouvernement joue habituellement le rôle de conciliateur entre les attentes des parlementaires et assiste les rapporteurs afin qu'ils proposent des modifications capables de convenir aux deux chambres. Dans ce cas, c'est le Gouvernement qui sollicite les modifications et peut organiser des réunions qui, comme la commission mixte paritaire, ont pour objectif de trouver une rédaction de compromis. Le Gouvernement mène les négociations en ce sens dès avant le dépôt du projet sur le bureau des assemblées, et continue les pourparlers durant l'examen, les parlementaires profitant de leur ascendant pour soumettre leur discipline de vote à l'intégration de leurs conditions.

Tel fut le cas en 2003, lors de l'examen du projet de *révision constitutionnelle relatif à l'organisation décentralisée de la République*. Le Sénat, qui depuis 1982 réfléchit aux moyens d'intensifier la décentralisation, entend intégrer ses réflexions au projet de loi constitutionnelle. Il sera partiellement suivi par le Gouvernement qui sait qu'il doit se concilier le soutien des sénateurs en acceptant leurs modifications[2656]. Le Gouvernement a ainsi accepté que les Collectivités d'outre-mer se substituent aux Territoires d'outre-mer et la priorité constitutionnelle du Sénat dans l'examen des lois relatives aux instances représentatives des Français établis hors de France. Il a également salué la qualité des modifications apportées par le Sénat dans la rédaction de certaines dispositions. Ce fut le cas

[2655] G. CARCASSONNE, *La Constitution*, *op. cit.*, p. 399.

[2656] Ainsi, en première lecture, sur les onze articles que contenait le projet de loi, un seul a été adopté sans modification, les dix autres ont été amendés et les sénateurs ont obtenu l'ajout d'un article supplémentaire. En seconde lecture, ils ont, dans un objectif de célérité, adopté le texte de l'Assemblée Nationale.

d'un amendement relatif à l'article 37-1, offrant la possibilité à la loi et au règlement de comporter des dispositions à caractère expérimental, les sénateurs ayant tenu à préciser que l'expérimentation ne pouvait porter que sur un objet déterminé et n'être autorisée que pour une durée limitée. De même, les sénateurs obtinrent sans difficulté une modification des dispositions nouvelles de l'article 72 de la Constitution, de manière à garantir l'égalité entre les collectivités territoriales en interdisant que l'une d'entre elles exerce une tutelle sur une autre collectivité. Prépondérance que le texte gouvernemental aurait pu instituer puisqu'il offrait un pouvoir de décision et non simplement de coordination à la collectivité chef de file. Enfin, les sénateurs ont obtenu du Gouvernement l'engagement que tout transfert de compétences aux collectivités territoriales soit accompagné du transfert de ressources correspondant. Sur ces points, *« le texte adopté reprend l'essentiel des principes posés par la commission des Lois : liberté de dépenses des collectivités territoriales, possibilité pour les collectivités de recevoir le produit des impositions et d'en fixer l'assiette et le taux, principe de péréquation, compensation des charges induites par les transferts de compétences entre l'Etat et des collectivités territoriales »*[2657].

D'autres propositions sénatoriales ont, en revanche, été écartées par le Gouvernement. Il a, notamment, opposé une *« fin de non recevoir »*[2658] à la volonté sénatoriale d'imposer l'adoption, par un vote identique des deux assemblées des lois organiques fixant l'assiette et le taux des impositions reçues par les collectivités territoriales. De même, le Gouvernement a refusé d'intégrer la proposition sénatoriale imposant un délai minimum de trente jours entre le dépôt et l'examen en séance d'un projet de loi constitutionnelle. Cet amendement n'a d'ailleurs pas été discuté en séance, la commission des Lois l'ayant retiré avant l'examen de manière à ne pas placer le Gouvernement dans une position inconfortable, celui-ci refusant de se lier pour l'avenir. Cette attitude conciliante a été critiquée par les sénateurs, y compris ceux de la majorité, la commission retirant ses amendements à la suite de discussions avec le Gouvernement, sans que l'assemblée ait pu en juger, ou trancher le conflit. Le rapporteur du texte, R. GARREC, justifie cette attitude par la volonté de consacrer au plus vite les principes constitutionnels de la décentralisation et d'approfondir celle-ci comme le souhaitent les sénateurs. La négociation est donc rarement marquée par la confrontation : le Gouvernement ne peut adopter une attitude trop rigide, l'accord des sénateurs étant indispensable. Ceux-ci ayant manifesté leur attachement à la réforme, ne peuvent risquer un conflit avec le

[2657] S. DE CACQUERAY, *Le Sénat et la révision constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République*, http://www.droitconstitutionnel.org/congresmtp/textes6/CACQUERAY.pdf, p. 7.
[2658] *Idem*, p. 10.

Gouvernement, qui pourrait décider de reporter ou d'abandonner la révision. Aussi sont-ils amenés à adopter certaines dispositions en échange de l'engagement du Gouvernement de tenir compte de leurs attentes, lors de la rédaction des lois organiques nécessaires à l'application du texte. Tel fut le cas lors de la discussion de l'amendement sénatorial prévoyant de modifier l'article 21 de la Constitution pour interdire au Premier Ministre, en conséquence de la reconnaissance d'un pouvoir réglementaire aux collectivités territoriales, d'intervenir dans ce domaine. Les sénateurs ont accepté le refus du Gouvernement, notamment parce que celui-ci a promis de clarifier la situation dans les lois d'application. Ce même argument a permis au Gouvernement de surmonter les réticences sénatoriales relatives à l'encadrement de l'autonomie financière des collectivités territoriales, les sénateurs souhaitant que les finances des collectivités soient composées à 50 %, au moins, de ressources propres. Ce que le Gouvernement estimait traduire en consacrant que les ressources propres constituent une part *déterminante* des ressources des collectivités locales : *« est déterminant ce qui donne un sens. Par conséquent, la part déterminante est la part des ressources qui atteint un niveau tel que la liberté est assurée »*[2659]. Les sénateurs estiment, quant à eux, que le terme est ambigu et préfèrent le remplacer par *prépondérant*, qui garantit que 50 % des ressources des collectivités territoriales sont constituées de ressources propres. Le Gouvernement exclut de se ranger à l'amendement sénatorial, refusant que ce seuil soit consacré, même indirectement, dans la Constitution. Il ne peut pas imposer son choix aux sénateurs, mais obtient leur conviction en s'engageant *« à augmenter progressivement, à mesure de l'état d'avancement de la réforme des finances locales, le seuil au-dessous duquel les ressources propres des collectivités territoriales ne pourront descendre »*[2660] dans la loi organique. Les sénateurs ont, suite à cet engagement, abandonné leurs modifications et soutenu la rédaction gouvernementale[2661].

Cette technique gouvernementale visant à obtenir l'accord immédiat sur le principe, pour rouvrir les négociations au moment de l'adoption des lois nécessaires à son application, a également permis de surmonter le désaccord portant sur la libéralisation, selon le Sénat trop importante, des mécanismes de démocratie directe. Le Gouvernement s'étant engagé à

[2659] P. DEVEDJIAN, ministre délégué aux Libertés Locales, intervention lors de la séance du 5 novembre 2002.

[2660] S. DE CACQUERAY, *Le Sénat et la révision constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République, op. cit.*, p. 3.

[2661] Si le Gouvernement a bien tenté de préciser ce qu'il fallait entendre par *déterminant* dans la *loi organique relative à l'Autonomie Financière des Collectivités Territoriales*, définition partiellement censurée par le Conseil Constitutionnel qui estime qu'elle est insuffisamment normative et non conforme à l'exigence de clarté et de précision de la loi (DC 2004-500 du 29 juillet 2004), il semble avoir oublié son engagement à relever le seuil minimal en dessous duquel les ressources propres des collectivités ne pourront descendre. *Ibid.*

encadrer strictement l'usage du droit de pétition et le recours au référendum, engagements qui ont convaincu les sénateurs.

En l'espèce, les sénateurs ont conditionné leur soutien au texte gouvernemental à l'intégration des améliorations qu'ils préconisaient, rares étant les cas où les sénateurs ont purement et simplement abandonné une modification sans obtenir de contrepartie, même indirecte. Le Gouvernement a été contraint d'accepter la plupart des modifications, l'accord des sénateurs étant indispensable. Les premiers disposent donc de moyens de pression importants. Toutefois, ils semblent en avoir usé avec parcimonie, afin que le texte soit adopté au plus vite. La discipline de vote majoritaire a donc, autant que l'attention portée par le Gouvernement aux propositions sénatoriale, permis le vote rapide du texte. *« La lecture des débats parlementaires montre donc un Sénat et un Gouvernement qui ont essayé de trouver un compromis sur la plupart des points essentiels de cette révision constitutionnelle. Néanmoins, en raison de son appartenance à la majorité parlementaire, le Sénat a souvent plié devant la volonté gouvernementale »*[2662]. S'ils échangent effectivement leur discipline de vote contre leurs amendements, les sénateurs savent qu'ils se doivent de soutenir le Gouvernement. Devoir qui limite la faiblesse gouvernementale et conduit les élus à soutenir les textes, y compris lorsqu'ils ne satisfont que partiellement leurs attentes.

Le vote en seconde lecture traduit cette soumission à l'impératif d'unité, le Sénat ayant choisi, afin d'accélérer la procédure constitutionnelle, de voter, sans modification, le texte adopté par les députés. L'Assemblée était pourtant revenue sur certaines modifications sénatoriales, y compris celles introduites avec l'accord du Gouvernement, celui-ci se voyant rappeler par les députés que leur accord est, comme celui des sénateurs, indispensable à la réussite de la réforme.

Même s'il est privé de certains moyens lui permettant habituellement d'accélérer l'adoption des textes, le Gouvernement s'appuie toujours sur une majorité, dont il s'assure le loyalisme en discutant avec elle des termes de la réforme. Il sait que si les élus conditionnent leur soutien à l'intégration des améliorations qu'ils préconisent, ils n'adopteront pas une attitude intransigeante et accepteront le compromis présenté par le Gouvernement. Ce à quoi ne sont pas tenus les élus de l'opposition, dont le soutien est parfois rendu indispensable par la Constitution.

[2662] *Idem*, p. 7. L'auteur constate que le Sénat est habituellement plus incisif et cherche, notamment, à conditionner son soutien à une amélioration des droits du Parlement. Ce qui est apparu secondaire en l'espèce, le Sénat cédant plus facilement qu'à l'accoutumée au Gouvernement. *« On ne peut que regretter ce renoncement dans un domaine où le Sénat possède un droit de veto et où traditionnellement, il se montre plus offensif, notamment lorsqu'il s'agit de renforcer les prérogatives du Parlement »*. *Idem*, p. 5-6.

b) La négociation, moyen pour le Gouvernement de dépasser son assise politique habituelle

A deux reprises, la Constitution précise que le texte de loi, qu'elle vise, ne peut être adopté que par une majorité qualifiée[2663]. C'est le cas des lois organiques[2664], lorsque le Gouvernement décide de donner le dernier mot à l'Assemblée Nationale et de l'adoption par le Congrès de la loi de révision. Dans ce cas, le Gouvernement peut être contraint, afin d'atteindre le seuil fixé par la Constitution, de négocier plus que de coutume, avec sa majorité, voire avec des élus de l'opposition.

- *La procédure de l'article 46 alinéa 3*

La Constitution prévoit qu'en cas de désaccord persistant entre les deux chambres au sujet d'une loi organique, qui ne concerne pas le Sénat, le Gouvernement peut décider de donner le dernier mot à l'Assemblée Nationale. Toutefois, la loi organique intervenant dans la matière constitutionnelle, le constituant a exigé que le texte recueille le soutien de la majorité absolue de ses membres : « *la procédure de l'article 45 est applicable. Toutefois, faute d'accord entre les deux assemblées, le texte ne peut être adopté par l'Assemblée Nationale en dernière lecture que par la majorité absolue de ses membres* ». Si le Gouvernement entend donner le dernier mot à l'Assemblée Nationale, il doit s'assurer que la majorité absolue des membres la composant est favorable à la loi qu'il lui présentera. La précision pourrait aujourd'hui s'avérer formelle, le Gouvernement disposant habituellement du soutien de la majorité absolue de députés. Il nous a cependant été permis de constater qu'il obtenait parfois l'absence ou l'abstention de certains députés de sa majorité, opposés au texte mais ne souhaitant pas manifester publiquement leurs réticences. Or, dans une telle procédure, l'absence comme l'abstention ne profitent pas au Gouvernement, qui devra donc s'assurer par la négociation, voire le marchandage, le soutien des parlementaires réticents. Ces tractations peuvent ne pas porter sur le texte puisque la procédure de l'article 45 alinéa 4 étant applicable, l'Assemblée Nationale ne peut se prononcer, lors de ce dernier vote, que sur le texte issu de la

[2663] Certes, l'article 49 alinéa 2 prévoit également l'adoption du texte à la majorité qualifiée. Toutefois, la motion de censure, déposée contre le Gouvernement étant rarement soutenue par celui-ci, ces dispositions n'entrent pas dans le cadre de cette étude. De même, si l'article 88-5 de la Constitution exige que la motion permettant au Parlement de retrouver compétence en matière d'autorisation de ratification d'un traité relatif à l'adhésion d'un Etat à l'Union Européenne, soit adoptée par une majorité des trois cinquième de chaque assemblée, cette procédure n'a encore jamais été utilisée.

[2664] Hormis celles relatives à l'organisation de Sénat, voir *supra*.

commission mixte paritaire, ou sur le dernier texte voté par elle au cours des lectures suivantes. Dans ce cas, le Conseil Constitutionnel interdit au Gouvernement d'introduire par amendement des articles additionnels pouvant bouleverser le compromis[2665]. Le Gouvernement ne peut donc pas modifier le fond du texte afin d'attirer de nouveaux soutiens, les négociations devront alors porter sur d'autres textes, voire d'autres domaines.

Si cette hypothèse demeure un cas d'école, le Gouvernement est en revanche appelé à construire sa majorité grâce à la négociation s'il souhaite que le Congrès adopte un projet de révision constitutionnelle.

- *La procédure de l'article 89 alinéa 3*

Le Gouvernement est contraint, par les dispositions de l'article 89 alinéa 2, de négocier avec sa majorité, à l'Assemblée Nationale comme au Sénat, la procédure d'adoption de la petite loi constitutionnelle lui interdisant de recourir aux articles 49 alinéa 3 et 45 alinéa 4. La rédaction de l'article 89 alinéa 3 lui impose, au surplus, de présenter au Congrès un texte consensuel, recueillant les *« trois cinquièmes des suffrages exprimés »*. Certes, la Constitution n'impose pas au Gouvernement de recueillir les suffrages de trois cinquièmes des membres du Parlement, et c'est seulement si plus de deux cinquièmes des votants s'opposent au Gouvernement que son texte sera rejeté. Cette majorité, protégeant l'intégrité du texte fondamental, demeure difficile à obtenir. Plusieurs Président de la République ont d'ailleurs été contraints, devant l'hostilité des chambres, d'abandonner leurs projets de révision. Ce fut le cas de G. POMPIDOU contraint, en 1973, d'abandonner son projet ramenant le mandat présidentiel à cinq ans. Si la petite loi avait été adoptée, les réticences étaient telles qu'il était difficile d'espérer recueillir, au Congrès, la majorité nécessaire à l'adoption[2666]. L'abandon du projet de loi avant sa présentation au Congrès a permis d'éviter

[2665] Décision 98-402 DC du 25 juin 1998 qui *« opère un revirement de jurisprudence salutaire : interdiction est désormais faite au Gouvernement, en principe, d'introduire des dispositions nouvelles lors de l'examen parlementaire du compromis élaboré par la commission mixte paritaire (...). En résultent de nouvelles perspectives pour la procédure de conciliation entre assemblées dont la réussite a souvent été pénalisée par une lecture extensive des dispositions constitutionnelles afférentes aux prérogatives gouvernementales »*. J. BENETTI, Le droit d'amendement aux textes des commissions mixtes paritaires (première partie), *Les Petites Affiches*, août 1999, n° 166, p. 13.

[2666] L'Assemblée Nationale avait adopté le projet de loi par deux cent soixante-dix voix contre deux cent onze et le Sénat par cent soixante-deux contre cent douze.

un affrontement dont le Parlement serait sorti vainqueur, le pouvoir exécutif ne disposant, à ce stade, que des moyens politiques de convaincre les parlementaires non acquis au texte[2667].

La condition posée par l'article 89 alinéa 3 n'est donc pas de pure forme. Les négociations qui ont précédé la révision du 23 juillet 2008 le démontrent. Le vote au Congrès n'étant qu'une ratification du texte voté par les assemblées, c'est au stade de l'examen de la petite loi que les négociations prennent place.

Ce projet de loi constitutionnelle doit obtenir, si tous les élus participent au scrutin, le soutien de cinq cent quarante quatre parlementaires[2668]. Au 21 juillet sur 2008, le groupe UMP de l'Assemblée Nationale compte trois cent dix-sept députés et celui du Sénat totalise cent cinquante-neuf membres, apparentés compris. La majorité atteint donc quatre cent soixante-seize parlementaires. Le Gouvernement doit encore réussir à convaincre, outre les membres de la majorité UMP, les élus des groupes Union Centriste (trente sénateurs) et du Nouveau Centre (vingt quatre députés). Ces soutiens sont, toutefois, insuffisants et le texte qu'il présentera devra également séduire des élus de gauche, dont le soutien, même passif, est nécessaire au succès de la réforme.

La première tâche du Gouvernement, l'Assemblée Nationale étant saisie en premier lieu, est de convaincre les députés UMP de soutenir le projet de loi. Pour ce faire, il a mené de nombreux entretiens avec les parlementaires de la majorité, au cours desquels ont été négociées les conditions d'un consensus et du soutien au texte constitutionnel, les élus conditionnant, plus qu'à l'accoutumée leur soutien à l'acceptation de leurs modifications. Ainsi, les députés UMP, hostiles à la possibilité pour le Président de la République d'intervenir devant l'Assemblée Nationale ou le Sénat ont consenti à soutenir cette innovation à condition que le Président de la République intervienne devant le Congrès, réuni spécialement à cet effet, et non devant l'une ou l'autre des assemblées[2669]. Il est également précisé que si un débat peut ensuite avoir lieu, il se déroule en l'absence du chef de l'Etat et

---

[2667] En 2000, le Congrès a été, suite à la défection d'une partie de l'opposition, pourtant conduite, en cette période de cohabitation, par le Président de la République, décommandé.

[2668] Certes l'Assemblée Nationale est composée de cinq cent soixante-dix-sept membres, toutefois, au 21 juillet, jour du Congrès, un siège était vacant. De même, si le Sénat compte trois cent trente-et-un sièges, un siège était vacant le jour du Congrès.

[2669] « *Que voulait le Président ? Parler quand bon lui semble. Où voulait-il pouvoir s'exprimer ? Devant l'Assemblée Nationale.*

Qu'obtient-il ? La possibilité de parler devant le Congrès, réunion des deux assemblées à Versailles, ce qui suppose qu'il prévienne et que l'on organise, à grands frais, le déplacement des députés et des sénateurs sous les ors royaux. Au bilan, exactement ce que le Président de la République ne souhaitait pas ».

http://michellascombe.blogspirit.com/tag/droit%20de%20message

en aucun cas, il ne peut déboucher sur un vote[2670]. Cet encadrement a satisfait les députés UMP qui ont soutenu l'innovation. Ils ont également obtenu du Gouvernement le renforcement du rôle du Parlement dans l'évaluation des politiques publiques, et la condamnation de la jurisprudence constitutionnelle permettant de considérer que le Parlement a ratifié implicitement certaines ordonnances. Le Gouvernement a également soutenu l'introduction des langues régionales dans le patrimoine de la Nation et est parvenu à discuter avec sa majorité de la composition du Conseil Supérieur de la Magistrature[2671]. Il a en revanche subi un amendement introduisant la parité dans les relations professionnelles. Enfin, alors que le texte gouvernemental supprimait l'ancienne rédaction de l'article 88-5, imposant un recours au référendum afin de ratifier tout traité d'adhésion à l'Union Européenne, les députés ont réintroduit cette préoccupation dans le texte constitutionnel en prévoyant le recours obligatoire au référendum lorsque la population de l'Etat souhaitant adhérer à l'Union Européenne est supérieure ou égale à 5 % de la population totale de l'Union, référence implicite à la Turquie.

Le projet de loi a ainsi été largement réécrit, une centaine d'amendements parlementaires ayant été adoptés. Modifications qui ont permis aux députés UMP de soutenir majoritairement le texte lors de son vote en première lecture. Le 3 juin 2008, seuls treize députés UMP sur trois cent dix-sept ont choisi de voter contre et cinq de s'abstenir[2672]. Ce soutien quasi unanime est pourtant insuffisant, les sénateurs devant également soutenir la révision. Le Gouvernement est donc amené à négocier, avec les sénateurs UMP, les conditions de leur soutien. Ceux-ci sont placés en position de force, le Gouvernement leur demandant de rétablir différentes mesures supprimées, ou introduites, contre son avis, par les députés. C'est le cas du droit pour les parlementaires d'adopter des résolutions, que les députés ont supprimé, et du référendum obligatoire pour toute ratification d'un traité d'adhésion à l'Union Européenne, que les députés ont réintroduit. Nombre de sénateurs partagent à ce sujet, les préventions du Gouvernement : *« l'amendement adopté par l'Assemblée Nationale désigne la Turquie. C'est une erreur. Un pays ne doit pas être directement montré du doigt dans la Constitution. Nous en avons parlé en réunion du groupe UMP au Sénat : pour le moment, il y a une majorité*

[2670] Les députés souhaitaient que cette possibilité demeure exceptionnelle. Ils n'ont toutefois pas introduits cette condition dans le texte constitutionnel, conscients que le Président de la République serait le seul juge du caractère exceptionnel de la situation

[2671] La commission des Lois avait opté pour une composition paritaire, le Gouvernement a obtenu, en séance, un retour à la lettre du projet de loi, en échange de concessions portant sur la formation plénière du Conseil.

[2672] Députés qui seront l'objet d'une importante attention de la part de l'Exécutif lorsqu'il devint évident que la majorité des trois cinquièmes serait difficilement acquise.

dans la majorité qui n'est pas favorable au texte »[2673]. Le Sénat a donc rétabli le texte gouvernemental et supprimé le référendum obligatoire visant implicitement la Turquie. De même, il a restauré la possibilité pour les parlementaires de voter des résolutions. Les sénateurs ont également adopté, sans modification, la nouvelle rédaction des articles 16 et 18 de la Constitution[2674]. Ces concessions ont permis aux sénateurs de voir certaines de leurs modifications intégrées au projet de loi : ils ont obtenu la limitation constitutionnelle du nombre de membres de la Haute Assemblée[2675] et ont introduit un délai de six semaines entre le dépôt du texte de loi et l'examen en séance par la première assemblée saisie.

D'autres modifications ont été introduites sans l'accord du Gouvernement. Les sénateurs ont ainsi rejeté le compromis obtenu par les députés et le Gouvernement permettant l'intégration des langues régionales dans le patrimoine national. Ils se sont également opposés à l'encadrement de l'article 49 alinéa 3 et ont rétabli la rédaction initiale de l'article 17 permettant au Président de la République de prononcer des grâces collectives. Enfin, ils sont revenus sur le droit pour les anciens Présidents de la République de siéger au Conseil Constitutionnel.

Les dispositions adoptées par les sénateurs et les députés étant majoritairement différentes, une seconde lecture est nécessaire. Les détenteurs du pouvoir exécutif ont alors cherché, de manière à écourter la navette, à établir une version du texte pouvant convenir, en seconde lecture, aux élus de la majorité. Les réunions officieuses se sont succédé, dès le 25 juin, une réunion de concertation de la majorité se déroule à Matignon. Les négociations se poursuivent durant le dernier week-end de juin. A l'issue de cette concertation, les sénateurs UMP, satisfaits d'avoir été entendus sur l'essentiel, notamment le fait que le Gouvernement n'ait pas cédé aux socialistes, qui réclamaient une réforme du mode de scrutin du Sénat[2676], acceptent de voter un texte proche de celui adopté en première lecture par les députés. Ils ont ainsi validé, lors de ces réunions informelles, l'encadrement de l'article 49 alinéa 3, la suppression du droit de grâce collective, la reconnaissance par la Constitution des langues régionales et le maintien du droit pour les anciens Présidents de la République de siéger, après leur mandat, au Conseil Constitutionnel. Ils ont, en revanche, refusé de revenir sur la suppression de l'article 88-5.

[2673] J. P. RAFFARIN, entretien à *La Croix*, 6 juin 2008.

[2674] Votées en termes identiques, ces dispositions ne sont plus soumises à discussion, ni à négociation.

[2675] Fixé dorénavant à trois cent quarante-huit au maximum.

[2676] A l'opposé, les sénateurs ont pu supprimer la référence, introduite par le Gouvernement à la représentation, par les sénateurs, des collectivités territoriales *« en tenant compte de leur population »*, moyen de prévenir contre toute modification à venir du mode de scrutin. Voir *infra*.

Les négociations organisées sous l'égide du Premier Ministre afin de forger un consensus acceptable par le Gouvernement, les sénateurs et les députés, ont donc porté sur cette question, une quarantaine de députés UMP ayant conditionné le vote du texte à la consécration d'un référendum préalable à toute intégration de la Turquie dans l'Union Européenne. Trois pistes de conciliation sont envisagées : le *statu quo*, grâce au maintien de l'article 88-5 dans sa rédaction issue de la révision du 1er mars 2005. En second lieu, le consensus pourrait être établi autour d'un retour à la rédaction adoptée par l'Assemblée Nationale qui ne rend le référendum obligatoire que pour les pays les plus peuplés. Enfin, l'utilisation du nouveau droit ouvert aux citoyens de s'associer à un référendum est envisagée. Dans ce cas, la ratification parlementaire demeure la procédure de droit commun, sauf si les citoyens demandent à se saisir de la question. Ce compromis, présenté le 30 juin 2008 lors d'une réunion de concertation, conviant, autour du Premier Ministre, le président du groupe UMP du Sénat et d'autres représentants de la majorité, reçoit l'adhésion de tous et est présenté le lendemain à la commission des Lois de l'Assemblée Nationale. Toutefois, si cette procédure, assez complexe, convient aux leaders et à une partie des députés UMP, elle ne satisfait pas les membres de la commission des Lois. Son président, J. L. WARSMANN, parvenant, avec l'aval du Premier Ministre[2677] et des responsables de la majorité du Sénat[2678], à convaincre les membres de la commission de revenir à la version issue de la révision constitutionnelle de 2005 et au référendum obligatoire pour toute ratification, quel que soit le pays qui souhaite adhérer à l'Union Européenne.

Cependant, cette rédaction, si elle convient aux sénateurs, ne satisfait qu'une partie des députés UMP. Une procédure de conciliation est donc de nouveau tentée. Elle aboutit à un amendement présenté par P. DEVEDJIAN, *Secrétaire General* de l'UMP, et validé par le chef de l'Etat. Ce nouveau dispositif, qui sera accepté par la commission des Lois, puis par l'Assemblée Nationale et le Sénat[2679], prévoit que le référendum demeure la procédure de droit commun d'autorisation de ratification des traités d'adhésion à l'Union Européenne, les assemblées pouvant, toutefois, y faire échec en demandant au Président de procéder à une demande d'autorisation de ratification parlementaire par le Congrès[2680].

[2677] Qui niera avoir été consulté.

[2678] J. J. HYEST, président de la commission sénatoriale des Lois et H. DE RAINCOURT, président du groupe UMP du Sénat.

[2679] L'intervention présidentielle demeure déterminante et démontre que le pouvoir exécutif peut toujours s'appuyer sur le loyalisme de la majorité pour faire triompher sa vision du compromis.

[2680] Article 88-5 de la Constitution : *« tout projet de loi autorisant la ratification d'un traité relatif à l'adhésion d'un Etat à l'Union européenne est soumis au référendum par le Président de la République*.

A l'issue de ces contacts multiples, les membres de la majorité présidentielle sont donc parvenus à s'accorder et afin de garantir l'adhésion de la quasi-totalité de ses élus, le Gouvernement a été contraint d'accepter les modifications parlementaires. A tel point que le texte, destiné à l'origine à rééquilibrer les pouvoirs du Président de la République et du Premier Ministre est, *in fine*, devenu un texte renforçant les pouvoirs du Parlement, le Président de la République ne devenant que le sujet secondaire du projet de loi. Toutefois, ces concessions, nécessaires, ne sont pas suffisantes. Le pouvoir exécutif doit construire la majorité qualifiée en s'appuyant sur une assise plus large que sa majorité habituelle. L'opposition est donc également appelée à participer, en échange de son soutien, à la rédaction du projet de révision.

Conscient que son soutien est décisif, voire indispensable, certains parlementaires UMP ayant manifesté une hostilité profonde au principe même de la révision, le groupe socialiste impose ses conditions : il n'acceptera de voter la réforme que si l'article 49 alinéa 3 est supprimé, si les pouvoirs du Parlement sont augmentés, sans que ceux du Président connaissent une même inflation. Les élus socialistes exigent également une modification des modes de scrutin et souhaitent que le pluralisme soit garanti dans les médias, notamment, par l'instauration d'un mécanisme permettant de comptabiliser les interventions du Président de la République sur le crédit-temps du Gouvernement. Enfin, ils réclament la possibilité pour les étrangers de participer à certaines élections. A. VALLINI, porte parole du groupe socialiste, met en garde le pouvoir exécutif : *« si nos exigences ne sont pas satisfaites, on ne vote pas la réforme »*[2681].

Les discussions menées au sein de la commission des Lois permettent d'aboutir à certains compromis. Ainsi, les députés socialistes obtiennent le rejet de la modification de l'article 21 de la Constitution visant à transférer, au Président de la République, les pouvoirs du Premier Ministre en matière de Défense nationale. De même, ils obtiennent que le pouvoir de nomination du Président de la République soit contrôlé. La majorité accorde cette concession, en encadrant le véto parlementaire : la majorité requise pour s'opposer utilement au Président de la République est fixée aux trois cinquièmes des commissions consultées. Ce seuil est jugé

Toutefois, par le vote d'une motion adoptée en termes identiques par chaque assemblée à la majorité des trois cinquièmes, le Parlement peut autoriser l'adoption du projet de loi selon la procédure prévue au troisième alinéa de l'article 89.
[cet article n'est pas applicable aux adhésions faisant suite à une conférence intergouvernementale dont la convocation a été décidée par le Conseil européen avant le 1er juillet 2004] ».

[2681] A. VALLINI, cité par *Associated Press*, 13 mai 2008.

trop élevé par les députés socialistes qui acceptent, cependant, la modification lors de son examen par la commission des Lois. Ils soutiennent également, lors de son examen en commission, la limitation de l'article 49 alinéa 3, alors qu'ils avaient exigé sa suppression et acceptent la nouvelle règle posée par l'article 42 de la Constitution qui prévoit, sauf exception, que l'assemblée saisie en premier lieu d'un projet de loi discutera du texte tel qu'il est issu du travail en commission[2682]. En échange de ce soutien, les députés socialistes obtiennent la satisfaction de quelques unes de leurs demandes. Est ainsi adopté l'amendement socialiste qui supprime la limitation constitutionnelle du nombre maximum de ministres. Cette disposition est abandonnée alors qu'elle avait été introduite au projet sur la demande expresse du Président de la République. Preuve que le pouvoir exécutif est prêt à transiger pour s'attacher le soutien des élus socialistes. De même, ils obtiennent l'extension du domaine du référendum législatif aux questions environnementales et l'instauration d'un référendum *d'initiative populaire*[2683]. Possibilité que la majorité entend encadrer. Est ainsi interdite l'utilisation de ce referendum afin de modifier une loi adoptée depuis moins d'un an[2684]. *In fine*, près de vingt-cinq amendements adoptés par l'Assemblée en première lecture ont été proposés par les députés socialistes. Consensualisme qui démontre que les députés de la majorité et le Gouvernement sont *« prêts à bouger, à faire un certain nombre d'avancées »*[2685]. Malgré ces concessions de la majorité visant à obtenir, sinon le soutien, au moins l'abstention bienveillante des élus socialistes ou d'une partie déterminante d'entre eux, l'abstention profitant, en l'espèce, au Gouvernement, les socialistes rappellent qu'ils n'ont pas obtenu la satisfaction de leur condition première. En conséquence[2686], le groupe choisit, fin mai 2008, de s'opposer au texte soumis à l'Assemblée Nationale le 3 juin 2008.

Il s'agit de la marche normale de la négociation, les députés, s'ils avaient soutenu le texte gouvernemental dès la première lecture, auraient fermé la voie des négociations. Les sénateurs socialistes n'auraient obtenu que des concessions minimes et les demandes supplémentaires n'auraient sans doute pas été satisfaites au cours de l'examen en seconde

[2682] En revanche, les socialistes, même si les députés UMP ont encadré le droit nouveau pour le Président de la République d'intervenir devant les parlementaires, ont refusé de soutenir la nouvelle rédaction de l'article 18 de la Constitution.

[2683] Il convient de rappeler que cette demande était également présentée par les élus centristes et apparaissait comme une condition de leur soutien. Une fois le vote de ceux-ci acquis, cette innovation est portée au crédit des élus socialistes, moyen pour le pouvoir exécutif d'attester l'attention portée aux recommandations de l'opposition et d'obtenir ainsi leur soutien, fût-ce par l'abstention.

[2684] La majorité décide également de renvoyer à une loi organique afin de préciser les conditions d'organisation du référendum, proposé par les parlementaires et soutenu par les citoyens.

[2685] R. KAROUTCHI, cité par *La Croix*, 13 mai 2008.

[2686] Et malgré l'appel lancé par dix-sept députés socialistes, dans *Le Monde* le 22 mai 2008, afin que les élus socialistes soutiennent un texte permettant le perfectionnement démocratique du régime.

lecture. R. KAROUTCHI, secrétaire d'Etat chargé des Relations avec le Parlement, témoigne de la dimension tactique de ce vote : *« c'était prévu (...), ils ne vont pas nous faire un cadeau dès la première lecture »*[2687]. Les députés socialistes reconnaissent qu'il s'agit de rejeter le texte lors de la première lecture pour mieux l'accepter ensuite, la pression ainsi exercée leur offrant une force plus importante dans les transactions à venir. Ainsi, Ch. CARESHE[2688] affirme : *« c'est un non d'attente »* et J. M. AYRAULT estime *« le Gouvernement et la majorité doivent entendre notre appel (...). Il n'est pas trop tard pour bien faire »*[2689]. Mais le Gouvernement refuse d'accéder à cette demande, estimant que la question du mode de scrutin sénatorial ne relève pas de la Constitution. *« La loi constitutionnelle, pour avoir les trois cinquièmes, doit-être un objet de négociations, de discussions avec l'ensemble des partenaires du Parlement. Mais c'est dans le texte constitutionnel qu'il faut le faire et pas à l'extérieur, en faisant des promesses sur d'autres lois. Or la loi électorale n'est pas dans la Constitution »*[2690]. Le Gouvernement sait surtout que s'il accorde cette réforme aux élus socialistes, sa majorité sénatoriale ne votera pas le texte : *« certaines conditions que vous mettez entraînent naturellement une défection d'une autre partie de l'Assemblée ou du Sénat »*[2691]. L'échange ne lui est donc pas bénéfique, au contraire, puisqu'il ne peut être assuré que les socialistes n'aggraveront pas ensuite les conditions de leur soutien. Enfin, les parlementaires de la majorité n'entendent pas permettre aux élus socialistes de dicter leurs conditions. Ils refusent d'examiner, à l'Assemblée Nationale comme au Sénat, la proposition de loi socialiste relative au mode de scrutin des sénateurs et prévoyant, notamment, que le nombre de grands électeurs sénatoriaux sera déterminé non en fonction de l'effectif des conseils municipaux, mais en fonction de la population. Les sénateurs de la majorité ont, tout au contraire, réécrit le nouvel article 24 de manière à ne plus faire référence à la représentation des collectivités territoriales en fonction de leur population. Suppression qui prémunit la majorité de toute réforme ultérieure du mode de scrutin destinée à rendre celui-ci compatible avec la Constitution. Modification qui a entraîné le départ des socialistes de la

[2687] R. KAROUTCHI, cité par *Associated Press*, 27 mai 2008.

[2688] L'un des dix-sept signataires de la tribune publiée dans *Le Monde*.

[2689] Ch. CARESHE et J. M. AYRAULT, suite à la réunion du groupe socialiste qui a entériné la consigne de vote contre le texte, cités par *Associated Press*, 27 mai 2008.

[2690] J. P. RAFFARIN, entretien à *La Croix*, 6 juin 2008.

Cette position sera rapidement oubliée, le Président de l'Assemblée Nationale s'engageant, afin d'obtenir le soutien de l'opposition, à réformer le RAN dans un sens favorable à celle-ci. La majorité peut donc étendre le champ de la négociation. Elle n'accepte toutefois pas d'y être contrainte.

[2691] F. FILLON, intervention à l'Assemblée Nationale, 21 mai 2008.

commission des Lois[2692] et leur décision de voter contre la révision. Le président du groupe socialiste du Sénat avait pourtant, comme ses collègues députés, mis la majorité en garde : sans réforme des scrutins, les sénateurs socialistes voteraient contre la révision. *« Si on n'obtient rien sur la question du Sénat, il y aura un consensus chez les quatre-vingt-dix-sept sénateurs pour voter contre la réforme »*[2693].

Malgré ce désaccord profond, la majorité tente d'obtenir le soutien des élus socialistes. D'abord en leur demandant de prendre en compte l'ensemble des améliorations apportées par la révision au fonctionnement de la Cinquième République. Puis en concédant d'autres avancées, telle l'intégration à la Constitution de l'impératif de pluralisme des médias[2694]. Ou en tentant de satisfaire, dans une voie qui correspond également aux attentes de la majorité, certaines des exigences socialistes. Ainsi, le 4 juin 2008, au lendemain du vote en première lecture à l'Assemblée Nationale, B. APARRU propose que le temps de parole de l'opposition ne soit pas comptabilisé quand elle répond, à chaud, aux déclarations du Président de la République. Quelques jours plus tard, le 6 juin, c'est l'ancien Premier Ministre, J. P. RAFFARIN qui prend proposition en faveur d'une réglementation : *« dans le passé, les chefs d'Etat se sont toujours occupé de leur parti sans le dire. Lui, il le dit. Quand il s'exprime devant l'UMP, que son temps soit compté dans celui de la majorité ne me choquerait pas. Mais je ne veux pas que toute sa parole le soit : quand il s'exprime au nom de tous les Français, sa parole est au-dessus des partis »*[2695]. Le 27 juin, c'est au tour d'E. BALLADUR, ancien Premier Ministre et président du comité missionné par N. SARKOZY pour proposer un rééquilibrage des institutions, de défendre cette réglementation : *« jusqu'à présent, la jurisprudence du CSA relative à l'expression des opinions politiques, réserve un tiers de temps de parole au Gouvernement, un tiers à la majorité et un tiers à l'opposition ; elle refuse qu'il soit tenu compte du temps de parole utilisé par le Président dans le calcul du tiers réservé au Gouvernement, motif pris de ce que le Président est un arbitre dont les interventions doivent être permises en toutes circonstances. Il serait équitable que, sans toucher à cette répartition par tiers qui ne vise que le temps de parole du Gouvernement et édictée par le CSA, celui-ci fut invité à étudier la possibilité pour la majorité comme pour*

[2692] Ceux-ci estimaient pourtant, le 22 mai 2008, qu'*« une vraie négociation s'est ouverte au Sénat entre le groupe socialiste et le rapporteur de la commission des Lois sur la proposition de loi socialiste relative aux conditions de l'élection des sénateurs (...). De toute évidence, un dialogue constructif s'est engagé »*. J. P. BEL, président du groupe socialiste du Sénat. Cité par *L'AFP*, 22 mai 2008.

[2693] J. P. BEL cité par *Le Figaro*, 20 mai 2008.

[2694] Le Président de l'Assemblée Nationale s'est également engagé à améliorer, dans le RAN à venir, les droits de l'opposition, notamment, en lui accordant un droit de tirage pour les commissions d'enquête.

[2695] J. P. RAFFARIN, entretien à La Croix, 6 juin 2008.

l'opposition de faire connaître son sentiment après une déclaration du Président de la République en bénéficiant d'une durée de temps comparable »[2696]. L'objectif de cette intervention est de convaincre les élus socialistes de se rallier à la réforme : *« je le répète, un accord est possible, il serait souhaitable »*[2697]. Malgré ces prises de position de membres éminents de la majorité, dont on ne peut concevoir qu'ils agissent à titre personnel, cette réglementation ne sera pas introduite au projet de révision. Elle constitue une promesse formulée, au lendemain de l'adoption de la petite loi, par le Président de la République dans une tribune publiée dans *Le Monde*[2698]. Jusqu'alors, les pourparlers avec l'opposition étaient menés par le Premier Ministre, l'intervention présidentielle donne plus de poids à la négociation. De plus, il intervient publiquement, offrant ainsi un caractère officiel aux engagements qu'il prend non seulement devant les élus socialistes, mais également devant les citoyens[2699]. Afin de convaincre les élus socialistes d'adopter une position favorable au texte, le Président de la République s'engage à permettre à l'opposition de répondre au Président de la République après ses déclarations. Il évoque également la volonté de la majorité de se saisir de la question de la composition du collège sénatorial et annonce le dépôt prochain d'une proposition de loi en ce sens. Il réaffirme également la volonté de la majorité de faire une place plus grande à l'opposition au sein des assemblées. Ces concessions ne convaincront pas les élus socialistes qui estiment que les revers essuyés par les propositions de loi portant sur ces points, que la majorité n'a pas même acceptés de discuter, justifient leur méfiance.

Ces événements démontrent que le Gouvernement, lorsqu'il doit construire une majorité qui dépasse son assise politique habituelle, est amené à négocier, non pas seulement avec les membres de sa majorité ou ses partenaires habituels. Il doit également obtenir le soutien de l'opposition, qui conditionne celui-ci à la satisfaction de mesures présentées comme indispensables. Les détenteurs du pouvoir exécutif se retrouvent donc parfois contraints de mécontenter les uns pour s'assurer du soutien des autres. En l'espèce, le rejet des conditions posées par les élus socialistes lui aliène le soutien du premier groupe d'opposition. En conséquence, le Gouvernement dut mener des négociations avec des élus appartenant à des groupes minoritaires, les centristes et les radicaux.

[2696] E. BALLADUR, entretien au *Figaro*, 27 juin 2008.

[2697] *Idem*.

[2698] Le 16 juillet 2008.

[2699] Cette intervention permet de prendre à témoin l'opinion publique. Le Président de la République a réutilisé cette méthode à l'été 2011 en faisant savoir qu'il avait écrit à tous les parlementaires pour leur demander de voter la révision constitutionnelle relative à l'équilibre des finances publiques.

Les élus appartenant aux groupes Nouveau Centre de l'Assemblée et Union Centriste du Sénat sont les partenaires habituels du Gouvernement. Toutefois, ils n'entendent pas soutenir le projet de loi sans que celui-ci réponde à leurs attentes. Aussi, les élus centristes exigent l'instauration d'un référendum d'initiative populaire[2700], l'introduction d'une dose de proportionnelle dans les élections, y compris législatives et l'interdiction constitutionnelle de présenter un budget en déficit. Ils sont rapidement amenés à hiérarchiser leur priorité. H. MORIN, président du parti, conscient que le Gouvernement ne peut accorder l'introduction de la proportionnelle dans les scrutins nationaux sans perdre les voix des élus UMP et, provoquer, *in fine*, l'échec de la révision, appelle les élus à ne pas se figer sur leurs positions. *« Nous savons qu'une partie des députés UMP sont hostiles (...). Nous ne voudrions pas qu'aller jusqu'au bout nous empêche de réviser la Constitution et de renforcer les droits du Parlement »*. S'il accepte d'abandonner cette première condition, la réalisation de la seconde est présentée comme indispensable. Sans elle, les élus Nouveau Centre ne pourront soutenir la révision : *« cette mesure est absolument majeure et doit être inscrite dans la révision constitutionnelle (...). Cela me semble beaucoup plus important que la proportionnelle, qui à mon sens intéresse beaucoup plus le microcosme mediatico-politique »*[2701]. M. LEROY, porte-parole du parti met également le Gouvernement et sa majorité UMP en garde : *« si la règle d'or ne figure pas dans la révision constitutionnelle, je ne voterai pas celle-ci. Une majorité de députés Nouveau Centre est sur ma ligne »*[2702]. De même, J. Ch. LAGARDE[2703] affirme : *« on ne votera pas cette réforme s'il n'y a pas la règle de l'équilibre budgétaire »*[2704].

Les centristes ont été, partiellement, entendus puisque le 20 mai, le Premier Ministre et le Président de la République demandent aux députés UMP de soutenir un amendement centriste introduisant l'objectif d'équilibre des comptes publics. *« Les dernières concessions de l'UMP ont été faites en direction de ses alliés Nouveau Centre, qui réclamaient l'interdiction des déficits. N. SARKOZY et F. FILLON ont donné leur accord à un amendement Nouveau Centre permettant le vote par le Parlement de lois de programmation dans un objectif de retour à l'équilibre des comptes publics. Mais ils n'ont pas apporté leur soutien aux autres propositions centristes sur l'interdiction du déficit de fonctionnement et l'équilibre des*

[2700] Qui sera ensuite présenté comme la satisfaction d'une demande socialiste, voir *supra*.
[2701] H. MORIN, discours au Congrès de Nîmes, 16 mai 2008.
[2702] M. LEROY, lors du Congrès de Nîmes, 16 mai 2008.
[2703] Président exécutif en charge de la stratégie et du développement du parti.
[2704] J. Ch. LAGARDE, lors du Congrès de Nîmes, 16 mai 2008.

comptes de la sécurité sociale »[2705]. Certes, la majorité n'a pas répondu complètement aux exigences des élus centristes, provoquant l'insatisfaction de certains d'entre eux. Toutefois, le président du groupe Nouveau Centre, F. SAUVADET, est parvenu, en démontrant l'aspect positif de la rédaction, et notamment le fait que le Conseil Constitutionnel pourra, à l'avenir, s'appuyer sur cet objectif pour censurer la loi de finances, à convaincre les députés de soutenir majoritairement le texte de la révision[2706].

Le soutien du groupe Nouveau Centre ne présume pas celui du groupe Union Centriste, composé de sénateurs appartenant à divers mouvements centristes. Pour se concilier le soutien de ce groupe, le Gouvernement a également satisfait à ses conditions. Comme les centristes de l'Assemblée Nationale, les membres du groupe Union Centriste réclamaient l'introduction de la proportionnelle, sans toutefois en faire la condition *sine qua none* de leur adhésion. Ainsi, J. ARTHUIS affirme : *« en l'espèce, je voterai cette réforme, avec quelques modifications : je souhaite qu'il y ait du pluralisme à l'Assemblée Nationale c'est-à-dire une dose de proportionnelle »*[2707]. En revanche, le Gouvernement, afin de construire la majorité la plus large possible en vue du Congrès a concédé la modification de l'article 4 de la Constitution qui dispose désormais : *« la loi garantit les expressions pluralistes des opinions et la participation équitable des partis et groupements politiques à la vie démocratique de la Nation »*[2708]. En conséquence, le 5 juillet, avant le vote du Sénat en seconde lecture, M. MERCIER, président du groupe Union Centriste se déclare favorable à la réforme et demande aux élus centristes de le suivre.

Les élus centristes, partenaires habituels du Gouvernement ont donc échangé leur discipline de vote contre l'introduction dans le texte gouvernemental des amendements qu'ils présentaient comme les plus importants.

Les radicaux de gauche ont également été entendus par le Gouvernement, conscient que si les socialistes persistaient dans leur opposition, les voix radicales pourraient suffire à l'adoption du texte. De fait, le 20 mai 2008, J. M. BAYLET, président du Parti Radical de

---

[2705] *Associated Press*, 20 mai 2008.

[2706] Le 3 juin 2008, lors du vote en première lecture, dix-sept des vingt-trois élus NC ont émis un vote favorable au texte et six ont choisi de s'abstenir.

Au 3 juin, le groupe ne compte que vingt-trois élus, l'adhésion de Th. BENOIT, qui a soutenu, lors de ces deux scrutins le projet de révision, porte son effectif, le 21 juillet 2008, jour du Congrès, à vingt-quatre députés.

[2707] J. ARTHUIS, entretien accordé à *La Croix*, 23 mai 2008.

[2708] Nouvel alinéa 3 de l'article 4 de la Constitution.

Gauche, affirme que la réforme constitutionnelle *« va dans le bon sens »*[2709]. Le 3 juin, afin de démontrer à la majorité que des efforts sont nécessaires, les dix députés radicaux et divers gauche s'abstiennent. Les élus ne soutiennent ni ne condamnent la réforme, ils en appellent à la concertation. En conséquence, le groupe[2710] constitué par les élus PRG et divers gauche de l'Assemblée Nationale et du Sénat, devient un groupe charnière. Afin de les intégrer à sa majorité, le pouvoir exécutif leur accorde le renforcement du pluralisme et la consécration de groupes parlementaires minoritaires. Le 16 juillet, le Président de la République donne, de manière à s'assurer la pérennité du soutien des radicaux de gauche, son accord à une diminution du nombre minimal de parlementaires nécessaires pour constituer un groupe parlementaire. Réclamation du PRG, qui pourra ainsi constituer un groupe parlementaire autonome dès lors qu'il réunira quinze députés et non plus vingt. Ces dernières concessions visent à s'assurer du soutien de la majorité des élus radicaux et des élus divers gauche et à rallier les derniers indécis qui, malgré les manifestations publiques de satisfaction de J. M. BAYLET, ont manifesté leurs doutes et leur incertitude de soutenir la réforme. Il est également loisible de noter que la satisfaction des attentes des élus radicaux n'est pas intégrée au projet constitutionnel, elles seront prises en compte après le vote de celui-ci, moyen pour le pouvoir exécutif de s'assurer que les élus radicaux soutiendront effectivement son projet.

Le Gouvernement, afin de s'assurer que son texte rencontre l'adhésion de trois cinquièmes des suffrages exprimés a dû accepter la réécriture parlementaire du texte. En l'occurrence, la majorité n'a pas été la seule à conditionner sa discipline de vote, les élus appartenant à l'opposition ont également pu exposer leurs attentes et voir certaines d'entre elles acceptées par l'Exécutif, avant d'être validées par les assemblées. Comme le constate E. THIERS, directeur du cabinet du secrétaire d'Etat chargé des Relations avec le Parlement, ces tractations font *« partie du débat démocratique, on a essayé de construire une majorité »*[2711]. Cette illustration « *du débat démocratique* » révèle, toutefois, l'équilibre précaire d'un Gouvernement contraint, pour assurer l'adoption de ses textes, de transiger avec l'ensemble des formations du spectre politique. Précarité qui n'est pas sans rappeler celle des Gouvernements des Troisième et Quatrième Républiques.

[2709] J. M. BELAY cité par *Le Figaro*, 20 mai 2008.
[2710] Au sens commun d'association et non de groupe parlementaire.
[2711] E. THIERS, entretien avec l'auteur.

La liberté retrouvée par les parlementaires apparaît alors comme un danger pour le Gouvernement. Ces marchandages sont, toutefois, exceptionnels. Ce qui peut expliquer que les parlementaires, ressentant la dépendance du Gouvernement, imposent leurs conditions, l'intransigeance épisodique des élus répondant à l'autoritarisme habituel de l'Exécutif.

Il semble, cependant, que les parlementaires sont moins enclins à présenter des demandes irrecevables et recherchent davantage à participer à l'œuvre législative, lorsque le Gouvernement recourt habituellement aux négociations.

2) Les majorités relatives ou la nécessité permanente de fabriquer ses majorités

Lorsqu'il est confronté à une majorité peu conciliante ou disparate, le Gouvernement est contraint, pour s'assurer du succès des textes qu'il présente, d'intensifier les contacts et négociations. La loi est alors le résultat d'une collaboration entre le Gouvernement et sa majorité qui parvient, plus qu'à l'accoutumée, à lui imposer ses amendements. Dans cette hypothèse, le Gouvernement est toujours soutenu par une majorité, fut-elle composite, et c'est sa participation à l'écriture législative qui est valorisée. Ainsi, en 2002, J. J. JEGOU, député d'opposition remarque : *« il y a discussion en commission, en séance avec parfois des discussions un peu houleuses (...). Mais en aucun cas, un véritable débat ne s'instaure entre les parlementaires des différentes sensibilités »*[2712]. Si la majorité est appelée à participer à la formulation de la volonté générale, les partenaires de la coalition conditionnant leur soutien à l'adoption de leurs modifications, le Gouvernement ne construit pas *ex nihilo* une majorité favorable au texte, il doit simplement convaincre les différents partenaires de sa majorité. En conséquence, les membres de l'opposition ne sont pas consultés, cela parait d'autant plus inenvisageable que l'intégration des attentes de l'opposition bouleverserait le compromis obtenu, parfois avec difficulté, par le Premier Ministre. Cet exclusivisme étonne le député centriste parce qu'il a pu, dans un cas apparemment semblable, contribuer à la rédaction de textes socialistes. De prime abord, il est vrai que la situation peut paraître identique, sous la onzième (1997-2002) comme sous la neuvième législature (1988-1993), le groupe socialiste, s'il est le groupe le plus important de l'Assemblée Nationale, ne peut, à lui seul, adopter les textes présentés par son Gouvernement. Toutefois, la comparaison s'arrête là : si le Gouvernement socialiste est *isolé* sous la neuvième législature et doit continuellement

[2712] J. J. JEGOU, cité par X. ROBERT, Entretien avec J. J. JEGOU, *op. cit.*, p. 74.

construire sa majorité, le Gouvernement dirigé par L. JOSPIN se constitue autour d'une majorité stable.

La participation accrue de tous les parlementaires à l'action législative se rencontre donc dans des circonstances bien définies : celle d'un Gouvernement disposant d'une majorité relative, sans allié prédéterminé (a). Un tel Gouvernement, qui ne peut s'appuyer sur une majorité solide, connaît un équilibre précaire dont la stabilité est assurée par une organisation gouvernementale adaptée, garantissant au Gouvernement, moyennant modification, l'adoption de ses textes (b).

a) « *Les infortunes de la vertu* » ou la revalorisation du Parlement en période de majorité relative

« Si je devais nommer cette période entre M. ROCARD et le Parlement, je serais tenté par la formule ''les infortunes de la vertu'' »[2713]. *Vertu* parce que le Premier Ministre s'était engagé, à travers sa circulaire du 25 mai 1988, à revaloriser le rôle du Parlement et à l'associer davantage aux réformes. *Infortunes*, parce qu'il y fut, de toute façon, contraint du fait de la faiblesse de sa majorité et que les négociations auxquelles se livra G. CARCASSONNE furent observées avec défiance. Evoquant cette période, J. P. HUCHON, directeur de cabinet du Premier Ministre, ne renvoie pas à la vertu, mais met l'accent sur la recherche du compromis caractérisant la philosophie politique du Premier Ministre : *« cet esprit d'ouverture repose, on l'a vu, sur le compromis et la négociation. Il est induit par la donne politique : la majorité relative. Il est en phase avec les travaux antérieurs du rocardisme (par exemple, le vote à l'unanimité du Parlement de la loi sur l'enseignement agricole privé en 1984) »*[2714]. Cette recherche du consensus, même si elle est apparue parfois comme une nécessité, a revalorisé le rôle du Parlement. M. PEZET, député socialiste affirme ainsi : *« je suis heureux d'avoir connu la majorité relative car lorsque l'on a une majorité absolue, le Parlement est tétanisé, il ne fonctionne pas. Le Gouvernement qui veut déposer un texte, lorsqu'il a une majorité absolue, est persuadé qu'il connaît tout et qu'il sait tout. Il est donc beaucoup plus exigeant vis-à-vis de son groupe. Tandis qu'à partir du moment où il a une majorité relative, il fait très attention. Le député a alors une marge de manœuvre beaucoup plus grande, on est dans du relatif, on n'est pas dans du tout blanc et tout noir ...*

[2713] G. CARCASSONNE, *Le Parlement sous M. ROCARD*, *op. cit.*, p. 4.
[2714] J. P. HUCHON, *Jours tranquilles à Matignon*, *op. cit.*, p. 222.

c'était un moment idéal pour améliorer les textes »[2715]. Si la majorité a effectivement joué un rôle central, l'opposition a également pu se faire entendre, les responsables ministériels construisant avec des interlocuteurs pré-identifiés, les amendements capables de satisfaire la majorité.

- *L'identification des interlocuteurs*

Il nous a déjà été possible d'identifier l'architecte des *« majorités tournantes »*[2716] : G. CARCASSONNE, conseiller parlementaire de M. ROCARD, Premier Ministre. Celui-ci mène des négociations avec l'ensemble des groupes du Parlement et construit ses majorités grâce à la discipline de vote des groupes d'opposition qu'il parvient à rallier au texte : *« j'ai très vite mesuré que dans ma fonction, justement grâce à la discipline de vote, j'avais intérêt à négocier avec les groupes et pas avec les parlementaires individuellement »*[2717]. Il ne s'adresse donc pas, sauf exception, aux parlementaires, mais aux responsables des groupes, capables par leur autorité et leur fonction de négocier au nom de tous les élus du groupe, puis d'assurer au Gouvernement que son texte sera bien adopté. Les discussions n'ont donc pas pour objectif d'obtenir des ralliements isolés, mais le soutien de tout un groupe, la constitution d'une majorité temporaire mais non accidentelle.

Certains groupes sont considérés comme des partenaires habituels de négociation, sans que cela emporte nécessairement leur adhésion au texte. C'est le cas des groupes communistes et centristes, dont les philosophies sont politiquement compatibles avec celle des socialistes. *« Il y avait d'un côté le parti communiste avec lequel les relations anciennes pouvaient permettre au moins un dialogue, parfois un secours (...) ; il y avait de l'autre côté un groupe qui, se détachant de l'UDF, a formé l'UDC et par cela seul se montrait prédisposé à avoir une attitude un peu différente - qui en fait s'est révélée sensiblement différente - de celle de l'UDF »*[2718].

Les contacts avec ces groupes ont été, durant les trois années du Gouvernement ROCARD, constants, même s'ils furent plus ou moins ostensibles : *« concrètement en début de législature, chaque fois qu'il y avait des négociations à conduire avec l'UDC, ses porte-*

[2715] M. PEZET, cité par D. MAERKER, *La question de la légitimité d'un débat ''technique'' au Parlement. Le cas de l'examen à l'Assemblée Nationale de la réforme des professions juridiques et judiciaires (14-21 juin 1990), op. cit.*, p. 62.
[2716] Terme utilisé par P. AVRIL et J. GICQUEL dans leur Chronique Constitutionnelle Française, *Pouvoirs*.
[2717] G. CARCASSONNE, entretien avec l'auteur.
[2718] G. CARCASSONNE, *Le Parlement sous M. ROCARD, op. cit.*, p. 3.

parole étaient absolument enchantés d'être vus avec le cabinet du Premier Ministre en grande discussion... Là où au contraire le groupe communiste, avec lequel se tenait des négociations aussi fréquentes et aussi intenses, exigeait des précautions qui étaient à la limite de m'imposer le port d'une fausse barbe, de lunettes de soleil, de même que des rendez-vous nocturnes. Ensuite, la législature évoluant, il y a eu une espèce de renversement : le groupe communiste ne voyait pas d'un mauvais œil le fait d'être repéré en situation de négociation, là où les centristes, un peu plus prudents, commençaient à me demander de perdre l'habitude d'aller spontanément les rencontrer ou de leur serrer la main lorsqu'il y avait trop de monde autour »[2719].

Si les groupes communistes et centristes, notamment l'UDC, sont souvent évoqués, le RPR a également été l'objet des démarches du conseiller parlementaire du Premier Ministre : *« sur l'ensemble des textes qui arrivaient au Parlement, il y en avait un certain nombre sur lesquels on savait qu'il n'y aurait pas de problème de majorité. Sur ceux où il y avait un problème de majorité, j'allais systématiquement voir tout le monde, les communistes, les centristes, mais aussi le RPR et l'UDF. Par expérience, en fonction des thèmes, je savais a priori de quel côté j'avais le plus de chances de trouver les voix dont j'avais besoin, et puis ensuite, j'engageais la discussion »*[2720].

L'équilibre précaire du Gouvernement lui impose de maintenir des liens constants et courtois non seulement avec sa majorité, mais également avec l'ensemble du Parlement, G. CARCASSONNE avoue avoir été *« attentif à bien traiter tout le monde »*[2721]. La circulaire de 1988 l'incitait d'ailleurs à travailler non seulement avec la majorité, dont on ne savait pas à l'époque qu'elle serait si courte, mais avec tout le Parlement, opposition comprise. Ces contacts permanents et informels avec l'ensemble des responsables des groupes parlementaires, ont permis d'obtenir, en échange de modifications, le vote favorable d'un groupe d'opposition ou son abstention. Cette large ouverture des négociations n'a pas été sans conséquence sur la perception par les élus, notamment socialistes, du rôle du conseiller parlementaire. Outre le fait que beaucoup considéraient qu'il obtenait le soutien de l'opposition grâce à des subsides ou à des promesses de subventions, il était vu comme un traître : *« lorsqu'au début, en 1988, par fonction évidemment je discutais avec tout le monde et tout le temps, c'était, une mini révolution à l'Assemblée Nationale. Au début, beaucoup de*

[2719] *Idem*, p. 16.

[2720] G. CARCASSONNE, cité par D. MAERKER, *La question de la légitimité d'un débat ''technique'' au Parlement. Le cas de l'examen à l'Assemblée Nationale de la réforme des professions juridiques et judiciaires (14-21 juin 1990)*, *op. cit.*, p. 54-55.

[2721] G. CARCASSONNE, entretien avec l'auteur.

gens, y compris chez les socialistes, enfin surtout chez les socialistes, me considéraient comme une espèce de traître en puissance, tout simplement parce que je discutais avec les autres parfois même avec des gens carrément du RPR. En 88, on était encore dans cette situation où le simple fait de parler avec quelqu'un de l'opposition était considéré comme très suspect, très louche. Ils ont compris (certains socialistes) par la suite que c'était non seulement le nécessaire, mais pas forcément illégitime »[2722].

Le consensus ainsi obtenu se manifeste au moment des votes, nombreux étant les textes adoptés[2723] grâce aux voix des élus centristes, mais également gaullistes.

- *La négociation : instrument de la construction des majorités*

L'attitude gouvernementale, si elle a été critiquée, parce qu'elle rappelait la pratique des Gouvernements déséquilibrés des régimes précédents, peu assurés d'imposer leurs décisions, a surtout prémuni le Gouvernement contre les exigences d'un seul partenaire qui, conscient qu'il faisait la majorité, aurait pu se montrer intransigeant et aurait entraîné le Gouvernement loin de la ligne politique qu'il s'était tracée. En s'entourant à sa gauche et à sa droite de groupes souhaitant participer à l'œuvre législative, le Gouvernement était assuré de préserver l'équilibre de son texte, en démontrant aux uns et aux autres qu'il ne pouvait accorder la modification exigée[2724]. C'est donc la négociation tri, voire quadri partite qui a permis au Gouvernement de trouver son équilibre : *« il a fallu négocier plus (...). Cela s'est traduit de diverses manières. D'abord on s'est livré à des concertations constantes (...). La nécessité de trouver sur chaque projet une majorité qui n'était pas automatique - je peux même témoigner qu'elle était tout sauf automatique la plupart du temps - faisait qu'on ne pouvait la trouver qu'en acceptant des compromis, cela suppose à la fois de connaître les*

[2722] Témoignage qui atteste l'inadaptation du système français au consensus, les parlementaires étant davantage habitués à l'immanence des décisions, qu'il faut adopter et non discuter. G. CARCASSONNE, cité par D. MAERKER, *La question de la légitimité d'un débat ''technique'' au Parlement. Le cas de l'examen à l'Assemblée Nationale de la réforme des professions juridiques et judiciaires (14-21 juin 1990), op. cit.*, p. 28.

[2723] En première lecture.

[2724] Les parlementaires socialistes ont regretté l'action parfois trop modérée d'un Gouvernement ne pouvant contenter toutes les attentes de sa majorité, sans mécontenter ses alliés potentiels. J. P. MICHEL, député socialiste, dénonce les apories du système parlementaire consensuel tel qu'il fut pratiqué sous la neuvième législature : *« le fait de devoir arriver à un certain consensus et de dépasser des compromis, c'est peut-être bien, mais c'est aussi - et on l'a bien vu sous le Gouvernement ROCARD - un certain surplace du Gouvernement, c'est aussi le fait que, dans certains domaines, le Gouvernement n'ait pas pu aller, de mon point de vue, assez loin, notamment dans les domaines sociaux »* J. P. MICHEL, cité par D. MAERKER, *La question de la légitimité d'un débat ''technique'' au Parlement. Le cas de l'examen à l'Assemblée Nationale de la réforme des professions juridiques et judiciaires (14-21 juin 1990), op. cit.*, p. 131.

positions des autres groupes, donc de s'en enquérir, et accepter d'en discuter »[2725]. Ainsi, le 12 mai 1989, l'Assemblée a adopté, en première lecture, le projet de *loi relatif à l'accueil par des particuliers à domicile des personnes âgées ou handicapées*. Le groupe communiste ayant décidé de voter contre le texte, la majorité favorable a été construite grâce aux voix des élus RPR, UDF et UDC, dont les membres ont, à l'unanimité, respecté la consigne de vote favorable au texte. Le 20 novembre 1990, le projet de *loi relatif aux contrats de construction d'une maison individuelle* a, quant à lui, été adopté à l'unanimité.

Cette manifestation du consensus, si elle est remarquable, n'est pas permanente, ainsi, le 17 avril 1991, les groupes RPR, UDF et UDC ont rejeté, à l'unanimité, le projet de *loi portant diverses mesures de soutien au bénévolat dans les associations* ; le groupe communiste choisissant de s'abstenir, rétablissant ainsi un rapport de force favorable au Gouvernement.

Les majorités se sont donc construites, alternativement, avec les élus communistes ou les groupes de droite, qui ont à de nombreuses reprises donné une consigne de vote favorable au texte du Gouvernement. Au cours des cent trente six scrutins recensés[2726], le RPR a ainsi soutenu unanimement à trente-cinq reprises le texte du Gouvernement ROCARD. Plus d'un texte sur quatre[2727] a, entre 1988 et 1991, été soutenu par le premier groupe d'opposition. L'UDF a, quant à elle, soutenu les textes du Gouvernement ROCARD[2728] à trente huit reprises. Dans 27,94 % des votes, le groupe UDF a unanimement soutenu le texte du Gouvernement. Les statistiques relatives au groupe UDC démontrent qu'il est un groupe particulier de l'opposition, ses membres s'étant détachés de l'UDF afin de pouvoir soutenir, lorsqu'il leur conviendrait, le texte du Gouvernement. A cinquante reprises, les membres du groupe UDC ont unanimement voté pour un texte de ce Gouvernement socialiste. Dans 36,76 % des votes, le groupe UDC a unanimement soutenu le texte qu'il avait partiellement rédigé, la discipline de vote centriste étant, comme celle des gaullistes, justifiée par l'intégration des modifications préconisées par le groupe.

Cette unanimité démontre, d'une part, que le conseiller parlementaire du Premier Ministre s'appuie effectivement sur la discipline de vote des groupes et non, sauf exceptions, sur des individualités. D'autre part, cette discipline de vote apparaît comme le résultat de la concertation de l'opposition avec le Gouvernement, celui-ci intégrant les modifications

---

[2725] G. CARCASSONNE, *Le Parlement sous M. ROCARD, op. cit.*, p. 10.

[2726] Il s'agit des scrutins portant sur l'ensemble d'un texte, en première lecture, les majorités ayant peu évolué entre la première et la seconde lecture. Compte non tenu des adoptions sans vote.

[2727] 25,74 %.

[2728] Lors de leur présentation première lecture.

réclamées afin d'emporter l'adhésion de l'opposition et le vote de ses projets de loi. Certes, ces unanimités peuvent aussi apparaître comme le résultat des pressions exercées par le Gouvernement sur les groupes de l'opposition, conscients qu'ils ne peuvent être trop intransigeants, le Gouvernement disposant toujours de la possibilité de recourir au 49 alinéa 3, qui le dispense de rechercher le soutien de ces élus et d'intégrer leurs modifications.

L'adhésion des parlementaires résulte, ainsi, d'un dosage subtil entre les exigences des uns et les attentes des autres. Cuisine parlementaire mitonnée par G. CARCASSONNE, qui, selon J. P. HUCHON, *« réussissait à arracher l'adhésion ou l'abstention de son interlocuteur en décortiquant le projet de loi dans le moindre détail, en construisant avec lui l'amendement qui serait décisif »*[2729]. G. CARCASSONNE, explicite la construction patiente du consensus autour des amendements : *« une fois que j'avais identifié l'interlocuteur, j'allais le voir et on parlait du fond, sur tel projet - ''comment le trouvez-vous'' - et alors il me disait : ''voilà on tient beaucoup à tel ou tel amendement'' il ne m'est quasiment jamais arrivé de dire : ''bon d'accord je prends ces amendements et on n'en parle plus''. En fait, je prenais les amendements, je retournais discuter avec les socialistes pour voir ce qui était acceptable par eux, avec les membres du Gouvernement responsables, pour voir ce qui était acceptable etc. Et puis, de fil en aiguille, on arrivait à trouver la solution de compromis, la rédaction d'amendements qui faisait plaisir soit aux centristes soit aux communistes et qui était acceptable par les socialistes et le Gouvernement. Puis une fois que c'était fait, il n'y avait qu'à monter la plomberie de procédure pour le faire passer dans de bonnes conditions. Quand tout cela échouait, ce qui n'est arrivé que douze fois en trois ans, c'était le 49-3 »*[2730].

La pratique ici décrite relève de la négociation et non du marchandage, l'accord étant construit par les parlementaires et le Gouvernement, à travers un dialogue qui se noue au sujet du texte discuté, ou éventuellement d'un autre texte, et permet aux élus, quel que soit leur groupe politique, de participer à l'écriture législative. Toutefois, lorsque la négociation porte sur un texte qui n'est pas celui qui est discuté, et qui pose problème, la pratique s'apparente de nouveau au marchandage : *« la négociation n'est pas forcément un jeu à somme nulle ou à enjeu restreint. Ce n'est pas : ''vous faites passer l'amendement auquel je tiens, en contrepartie de quoi je fais passer le projet de loi auquel vous tenez''. Très fréquemment, sans qu'il y ait rien là de honteux, il peut arriver qu'un groupe soit assez indécis sur la*

[2729] J. P. HUCHON, *Jours tranquilles à Matignon, op. cit.*, p. 179.

[2730] G. CARCASSONNE, cité par D. MAERKER, *La question de la légitimité d'un débat ''technique'' au Parlement. Le cas de l'examen à l'Assemblée Nationale de la réforme des professions juridiques et judiciaires (14-21 juin 1990), op. cit.*, p. 55.

position à prendre sur un projet de loi, mais qu'en revanche, il soit extrêmement attaché à un amendement ou à un article portant sur un autre projet de loi. Il peut arriver qu'un groupe soit indécis sur un budget, mais en revanche ait une exigence précise sur un autre budget »[2731]. Si le conseiller tente de désamorcer la critique[2732], il convient de constater que la discipline de vote n'est pas toujours le résultat des améliorations apportées par le groupe au texte soumis au vote. Elle apparaît ici comme la résultante de la propension du Gouvernement à accepter la modification de textes à venir. Elle n'est donc pas la conséquence de l'adhésion des parlementaires aux textes qu'ils soutiennent par leur vote, mais de l'acceptation par le Gouvernement de modifications portant sur d'autres textes. La négociation redevient marchandage, terme doté d'une connotation péjorative, le marchandage demeurant un ensemble de *« tractations laborieuses à des fins plus ou moins honorables »*[2733]. S'il n'y a, effectivement, *« rien là de honteux »*, les tractations ne portant, *in fine*, que sur le contenu des lois, ces constructions de majorité retrouvent une dimension artificielle et placent le Gouvernement sous la menace d'une dissension toujours possible de la part de parlementaires non tenus à la discipline majoritaire et peu convaincus quant au fond du texte.

Les résultats de ces manœuvres demeurent, malgré ces critiques, éloquents : au cours de ces trois années, dix-neuf des cent trente-six textes ont été adoptés à l'unanimité de tous les groupes parlementaires et non seulement par la majorité. Ce taux est encore plus élevé si on prend en considération, non uniquement les votes obtenus à l'unanimité, mais l'ensemble des textes qui n'ont pas reçu la défiance explicite de l'opposition. Les trois groupes de l'opposition ont ainsi pris unanimement position en faveur des projets de loi, en les votant ou en manifestant un soutien tacite, qui prend la forme de l'abstention ou de l'absence, à cinquante-neuf reprises. 43,38 % des textes adoptés durant les trois premières années de la neuvième législature l'ont été avec le soutien, au moins passif, de l'opposition[2734].

[2731] G. CARCASSONNE, *Le Parlement sous M. ROCARD*, *op. cit.*, p. 15.

[2732] De manière moins officielle, sa description de sa fonction *d'architecte des majorités* évoque pourtant le marchandage : *« vendre quelque chose qu'on a à quelqu'un qui a envie de l'acheter, ce n'est pas du commerce. Vendre quelque chose qu'on n'a pas à quelqu'un qui n'a pas envie de l'acheter, s'en est. Mais vendre quelque chose qu'on n'a pas à deux personnes qui n'ont, ni l'une ni l'autre, la moindre envie de l'acheter mais qui veulent toutefois que l'autre ne l'achète pas, c'est de l'art ! »*. G. CARCASSONNE, cité par J. P. HUCHON, *Jours tranquilles à Matignon*, *op. cit.*, p. 179.

[2733] *Le Petit Larousse Illustré*, 2002, p.126.

[2734] Les statistiques prennent également en compte des scrutins au cours desquels un des groupes a voté pour le texte et les deux autres se sont abstenus ou n'ont pas participé au vote, ou inversement. Compte non tenus des textes adoptés grâce à l'application de l'article 49 alinéa 3.

L'existence de tractations et de contacts constants permet d'estimer qu'en l'espèce les abstentions et absences traduisent un soutien passif à l'égard d'un texte que l'opposition veut voir adopter, mais qu'elle ne peut se résigner à soutenir ouvertement ; à moins que ce soutien passif ne soit la contrepartie de modifications portant sur d'autres textes.

Il peut également s'agir de la volonté de ne pas mêler ses voix à celle du groupe communiste, même si celui-ci a globalement opté, à la suite des négociations menées avec le Gouvernement, pour l'abstention.

Parce que les tractations peuvent dépasser le cadre d'un seul texte, elles ne peuvent être menées par le ministre responsable, qui ne sera pas en mesure de forger un compromis sur un texte qui ne relève pas de sa compétence. Le Gouvernement doit donc charger un autre responsable de mener ces négociations.

b) Une organisation gouvernementale *ad hoc*

Lorsque le Gouvernement est appelé à construire, avec l'opposition, des majorités favorables au texte qu'il présente et que les négociations en ce sens ne se limitent pas au texte examiné, mais peuvent s'étendre à d'autres textes à venir, le Gouvernement doit adopter une organisation idoine. Celle-ci n'est pas visible, puisqu'aucun ministre, pas même le ministre chargé des Relations avec le Parlement, n'est chargé de mener ces négociations. Elle relève davantage du cabinet du Premier Ministre et plus particulièrement du conseiller parlementaire de celui-ci, chargé de construire, grâce aux amendements, une, ou plus exactement, des majorités favorables à la politique gouvernementale. Cette centralisation est la condition de l'efficacité des négociations et de l'adoption des textes.

- *Un système centralisé*[2735]

Il aurait pu sembler logique que la mission de constituer des majorités soit confiée au ministre chargé des Relations avec le Parlement, qui aurait pu, à l'occasion de ses contacts avec les groupes parlementaires, écouter leurs attentes et critiques et instaurer un dialogue préalable au consensus. Différents obstacles empêchent M. ROCARD de confier cette mission au ministre chargé des Relations avec le Parlement. D'une part, cette construction constante des majorités *« suppose une disponibilité absolument permanente qui n'est pas forcément compatible avec ses autres fonctions »*[2736]. D'autre part, bien que le ministre chargé des Relations avec le Parlement soit rattaché au Premier Ministre, il est possible de douter que M. ROCARD ait personnellement choisi J. POPEREN. Il semble, en effet, que le Premier Ministre n'ait eu qu'une faible latitude dans le choix des membres de son Gouvernement. *« F.*

[2735] Ce titre est emprunté à G. CARCASSONNE, *Le Parlement sous M. ROCARD*, *op. cit.*, p. 15.

[2736] Le ministre chargé des Relations avec le Parlement était toutefois, étroitement associé au travail du conseiller parlementaire : *« il y avait une espèce de va-et-vient constant et d'information systématique entre J. POPEREN et son cabinet d'une part, le cabinet Matignon d'autre part c'est-à-dire, en fait, assez largement moi-même ». Ibid.*

MITTERRAND s'est amusé à jouer à la Constitution. Il a donc exigé que je fasse une proposition de Gouvernement complète. Je n'avais pas le moindre doute sur ce qui se passerait. Nous étions d'accord au moins sur une chose, c'est qu'il vaudrait mieux un Gouvernement court. Et puisque le Parti Socialiste avait fait moins de 42 % de voix au second tour des législatives, le Président m'a donné la consigne, stupéfiante pour moi, mais elle m'a beaucoup plu, de lui proposer un Gouvernement par lequel les membres du PS seraient au maximum la moitié. Reste que naturellement, je me doutais que les hommes de sa confiance seraient probablement validés »[2737]. Il semble que J. POPEREN, ancien numéro deux du Parti Socialiste (1981-1987), ministre chargé des Relations avec le Parlement de 1988 et 1992, soit l'un des ministres imposés par le Président au Premier Ministre. L'une de ses interventions en 1982 traduit le désaccord qui existe entre le Premier Ministre et le ministre chargé des Relations avec le Parlement, comme avec une partie importante de la majorité d'ailleurs : *« je ne suis pas en désaccord avec tout ce que dit M. ROCARD »*[2738]. Formulation sibylline du désaccord qui interdit au Premier Ministre de s'appuyer sur J. POPEREN pour construire des majorités favorables à ses textes.

Cette charge ne peut pas, non plus, relever des ministres qui ne peuvent se permettre de créer le consensus sur leurs textes en échangeant un vote favorable contre la modification d'un autre texte, ne relevant pas de leur compétence : *« si la négociation est faite par un ministre, forcément, il n'a en vue que ce qui relève de sa seule compétence »*[2739]. L'arbitrage doit donc être confié au Premier Ministre ou à un membre de son cabinet, choisi par lui, et spécialement chargé de mener les négociations. *« Fatalement, et par élimination, c'est le conseiller du Premier Ministre, qui, en tant que modus operandi efficace, doit jouer le rôle de ''goulot d'étranglement'' où se centralisent et les demandes, et les possibles réponses. Dès lors, on peut avoir des négociations sérieuses et efficaces »*[2740].

S'il est le seul à négocier, le conseiller du Premier Ministre n'est pas le seul à décider, les conditions du soutien posées par les groupes d'opposition étant discutées avec la majorité socialiste et avec le Gouvernement. Le conseiller chargé de la négociation n'impose donc pas le consensus à la majorité, il le construit avec elle, en vérifiant qu'elle acceptera les modifications préconisées par les groupes de l'opposition. Puis en s'assurant que ceux-ci valideront le compromis ébauché par le conseiller parlementaire suite à ces démarches. Cette

[2737] R. BACQUE, *L'enfer de Matignon*, *op. cit.*, p. 54.
[2738] *Nouvel Observateur*, 27 mars 1982.
[2739] G. CARCASSONNE, *Le Parlement sous M. ROCARD*, *op. cit.*, p. 15.
[2740] *Ibid*.

tâche doit donc être assurée par un seul responsable, ce qui garantit l'unité de l'action gouvernementale.

Les groupes parlementaires qui acceptent de négocier avec le Gouvernement les termes d'un accord sont également satisfaits de cette organisation puisqu'elle leur permet de s'adresser à un interlocuteur unique qui dispose d'une vision d'ensemble de la politique gouvernementale et des textes à venir. *« Pour qu'une négociation puisse être efficace, il faut qu'à un moment ou à un autre se crée un ''goulot d'étranglement''. C'est-à-dire qu'il faut, pour centraliser le tout, une personne ayant une vue d'ensemble sur la totalité du champ ouvert à la négociation, et en même temps étant destinataire de la totalité de l'information sur ce qu'il est possible ou non de faire, intéressant ou non de proposer. C'était ailleurs, il faut le dire, la demande des groupes »*[2741].

Une telle centralisation a pu être constatée durant l'examen de la révision constitutionnelle de 2008. Si R. KAROUTCHI, secrétaire d'Etat chargé des Relations avec le Parlement et R. DATI, Garde des Sceaux, ont été auditionnés par les commissions des Lois, la négociation est menée par un proche collaborateur du chef de l'Etat, spécialement chargé de construire la majorité. En l'espèce, c'est E. MIGNON, directrice du cabinet du Président de la République qui constitue le *goulot d'étranglement* évoqué par G. CARCASSONNE : *« pour éviter que la multiplication des discussions (les radicaux de gauche et les centristes ne sont pas oubliés) ne donne lieu à des positions divergentes, l'Elysée, sous la houlette de la directrice de cabinet de N. SARKOZY, E. MIGNON, organise depuis le lancement de cette réforme une réunion, chaque vendredi, avec les conseillers de F. FILLON, de R. DATI et de R. KAROUTCHI »*[2742]. Les réunions hebdomadaires permettent à cet *architecte* de bénéficier des informations nécessaires à la coordination des différentes manœuvres et négociations. Cette construction de la majorité suppose une attention particulière, voire quotidienne, portée aux termes de l'échange : *« l'Elysée suit évidemment de très près l'évolution des débats parlementaires. E. MIGNON, directrice de cabinet du chef de l'Etat, fait antichambre à l'Assemblée, surveillant, comme le lait sur le feu, le moindre amendement »*[2743]. Ces négociations sont complétées par des contacts plus directs à destination des parlementaires réticents afin de les convaincre, puis de maintenir une pression suffisante pour qu'ils ne changent plus d'avis une fois la procédure de négociation achevée.

[2741] *Ibid*.
[2742] *L'Express*, 29 mai 2008.
[2743] *Le Figaro*, 29 mai 2008.

La centralisation est, en l'espèce, assurée par le cabinet du Président de la République et non par celui du Premier Ministre. D'une part, parce que le texte relève d'une initiative présidentielle et que le Président est particulièrement attaché au succès de la révision, comme l'atteste son intervention, le 16 juillet 2008 dans *Le Monde*, où, après le vote de la petite loi, il ouvre la voie à de nouvelles négociations. D'autre part, parce que la gestion de la majorité relève, sous la treizième législature, davantage du Président de la République que du Premier Ministre.

Parfois, le mécanisme de négociation s'enraye. Alors que *le collaborateur-architecte* a construit sa majorité, le texte est rejeté par les groupes d'opposition qui avaient pourtant, en échange d'une consigne de vote favorable, obtenu les modifications demandées.

- *Une organisation condition de l'efficacité*

La centralisation, qui permet à un seul responsable de gérer les négociations et de construire, à l'issue d'un dialogue constant avec les parties intéressées, un compromis et, *in fine*, une majorité favorable au texte, a fait la preuve de son efficacité. L'opposition a, sous la neuvième législature, apporté un soutien même tacite à cinquante-neuf des cent quarante-neuf textes examinés en première lecture[2744] et l'article 49 alinéa 3 n'a été utilisé que pour permettre l'adoption de douze textes[2745], lorsque les démarches préalables n'ont pas permis de construire une majorité favorable au texte et deux textes seulement ont été rejetés. C'est le cas du projet de *loi modifiant l'ordonnance du 20 octobre 1986 relative à l'intéressement et à la participation*, les parlementaires de l'opposition[2746] et le groupe communiste ayant, le 4 octobre 1990, choisi de voter contre le texte. Alliance des oppositions qui a également entraîné le rejet de la *réforme des professions juridiques et judiciaires*[2747]. Texte pourtant présenté comme technique, caractère propice à la constitution du consensus : *« si vous regardez le débat, si vous regardez les parlementaires qui ont suivi et voté la loi, vous vous rendrez compte que c'est entre les conseillers juridiques, les avocats, les experts-comptables et les magistrats que le projet a été discuté, c'était le monde de la basoche, le monde judiciaire qui était là. Ce qui est logique car c'était une loi qui était professionnelle et la*

[2744] Y compris les deux échecs et les douze textes adoptés grâce au recours à l'article 49 alinéa 3 de la Constitution.
[2745] Certes, à vingt-huit reprises.
[2746] Sauf J. J. JEGOU du groupe UDC.
[2747] Scrutin du 21 juin 1990.

profession elle n'est pas socialiste, elle n'est pas RPR, elle n'est pas CDS, elle n'est pas communiste, la profession elle est la profession. Donc, si on l'aborde sur ce terrain-là, on peut obtenir un consensus... »[2748].

G. CARCASSONNE estime que cet échec, d'autant plus inattendu que les parlementaires, globalement favorables au texte, ont choisi, malgré leur adhésion, de suivre la discipline de vote fixée par l'intergroupe de l'opposition, est dû à la mise en veille de la centralisation. *« Ce projet a été rejeté pour une raison extrêmement simple : parce que je suis allé dîner avec ma femme (...). J'ai commis l'erreur de ne pas tout centraliser, et donc un-tel venait me voir en me disant, ''j'ai trois voix'', tel autre me disant ''j'ai deux voix'' et puis je les croyais sur parole au lieu de repasser derrière. A la fin de la séance de l'après-midi, je me rappelle très bien avoir discuté avec un parlementaire qui avait un rôle très important là-dessus. Je lui ai dit : ''il n'y a pas de problème pour le vote ce soir, on a les voix ?'' Pour moi c'était une question, une vérification, pour lui c'était une affirmation, donc il m'a dit ''oui, oui, très bien''. Ainsi je suis parti tranquille dîner avec ma femme et à deux heures du matin, j'ai été réveillé par le téléphone avec un ARPAILLANGE*[2749] *dans tous ses états, ainsi que N. LENOIR, son directeur de cabinet, qui me disaient, ''le texte a été rejeté. Qu'est-ce qu'on fait ? Qu'est-ce qu'on fait ?'' Je leur ai dit : ''et bien rien !''. ''Mais on ne peut pas laisser passer cela comme ça''. Je lui ai répondu : ''qu'est-ce que vous voulez, c'est fait, c'est fait. C'est une connerie, mais c'est fait''. Ce qui s'est passé en réalité, c'est qu'on avait les voix, mais faute d'avoir fait cette vérification ultime qui consiste à faire le pointage précis et nominatif de ceux qui faisaient passer le texte, ceux qui étaient disposés à le laisser passer, comme ils n'avaient pas été contactés une dernière fois, en leur disant : ''on compte sur vous'', croyaient qu'on n'avait pas de problème et donc ont voté contre, parce que cela les arrangeait vis-à-vis de la discipline de groupe, alors qu'il aurait suffi de leur dire : ''attention, il faut que tu t'abstiennes ou que tu votes pour'' pour qu'ils le fassent. Donc, c'est vraiment quelque chose de parfaitement conjoncturel »*[2750].

Il est possible d'estimer que le texte n'a pas été adopté parce que le conseiller n'a pas pu, en l'espèce, fonder le consensus sur la discipline de vote des groupes, l'intergroupe de l'opposition ayant demandé à ses membres de s'opposer au Gouvernement, quel que soit le

---

[2748] M. PEZET, rapporteur du texte. Cité par D. MAERKER, *La question de la légitimité d'un débat ''technique'' au Parlement. Le cas de l'examen à l'Assemblée Nationale de la réforme des professions juridiques et judiciaires (14-21 juin 1990), op. cit.*, p. 39-40.

[2749] Ministre de la Justice.

[2750] G. CARCASSONNE, cité par D. MAERKER, *La question de la légitimité d'un débat ''technique'' au Parlement. Le cas de l'examen à l'Assemblée Nationale de la réforme des professions juridiques et judiciaires (14-21 juin 1990), op. cit.*, p. 121-122.

contenu du texte. La majorité que le conseiller parlementaire avait ébauchée se fondait donc sur les indisciplines supposées de certains parlementaires qui s'étaient déclarés favorables au texte. Toutefois, faute de s'assurer que les pressions émanant des groupes, et visant à assurer le respect de la discipline de vote, n'étaient pas plus fortes que le désir de soutenir le texte, la discipline majoritaire l'a emporté et tous les parlementaires de droite, RPR, UDF et UDC, se sont unanimement opposés au texte, qui faute de recevoir l'appui des communistes, a été rejeté.

La négociation s'appuie donc sur la discipline de vote et c'est parce que le conseiller parlementaire est certain de pouvoir compter, sauf exceptions très limitées, sur elle, qu'il accepte d'intégrer au texte les modifications présentées par des élus qui objectivement, et malgré un soutien assez fréquent à la politique gouvernementale, constituent l'opposition.

Lorsque le Gouvernement doit construire la majorité, il engage les discussions avec l'ensemble des groupes parlementaires et c'est parce que ceux-ci sont disciplinés, qu'ils parviennent à obtenir l'adoption de leurs amendements. La discipline de vote devient donc une arme aux mains des parlementaires, en même temps qu'une pression dont ils sont les premiers auteurs, conscients que leur discipline de vote leur permet de participer efficacement à l'écriture législative.

La discipline de vote est habituellement présentée par les parlementaires comme le moyen de participer à l'écriture législative, elle ne serait pas la manifestation d'une inconditionnalité. Au contraire, elle serait conditionnée à l'adoption des modifications préconisées par les élus.

Toutefois, les armes politiques et juridiques dont dispose le Gouvernement permettent de relativiser cette affirmation et de rétablir que la discipline de vote est une manifestation d'inconditionnalité. Elle ne devient une arme aux mains des parlementaires que dans les cas exceptionnels, lorsque le Gouvernement doit construire sa majorité. Soit que la Constitution lui impose de déposer un projet consensuel, soutenu par une majorité plus large que celle sur laquelle il s'appuie habituellement. Soit que le seul loyalisme de sa majorité ne lui permette pas de faire adopter ses textes.

Le Gouvernement parvient donc, habituellement, à maintenir les apparences en permettant aux parlementaires d'évoquer une discipline de vote calibrée, alors qu'elle demeure une pratique dont le ressort psychologique ne relève pas de l'échange, mais de la soumission. Pratique qu'il conviendrait, en conséquence, d'encadrer.

Chapitre II :

Ebauche d'une réglementation nécessaire

Parce qu'elle est, quoi qu'en disent les parlementaires, une manifestation de leur soumission aux décisions du pouvoir exécutif, la discipline de vote doit être encadrée. Il ne s'agit pas d'interdire la pratique. Le pourrait-on que cela ne serait pas souhaitable, la discipline de vote comportant des avantages nombreux. Elle dispense, sauf exception, le Gouvernement de mener des calculs nécessaires à la constitution d'une majorité, ou de rechercher, en dehors de celle-ci, des soutiens qui pourraient exiger une dénaturation de ses textes[2751]. Elle est également appréciée des parlementaires puisqu'elle garantit l'efficacité de leur action, qu'ils appartiennent à la majorité ou à l'opposition. Les parlementaires prisent également la discipline de vote parce qu'elle facilite l'exercice de leur mandat et permet à certains de s'extraire des servitudes imposées par la vie parlementaire afin de se consacrer à leur circonscription et à leur réélection. Cet avantage, parce qu'il dispense les élus d'exercer complètement leur mandat, justifie l'ébauche d'une réglementation ; celle-ci s'annonce malaisée puisqu'il est difficile d'interdire une pratique qui n'est juridiquement qu'une manifestation de la volonté des parlementaires. La discipline de vote ne doit donc pas être l'objet principal de la réglementation, c'est son environnement qui devra être impacté. Les récents bouleversements de l'ordre constitutionnel pourraient avoir modifié cet environnement et diminué la rigueur de la discipline de vote (Section 1). Toutefois, faute d'avoir revalorisé l'indépendance des élus (Section 2), les réformes récentes n'ont pas permis de corriger la discipline de vote qui demeure, à ce jour, une manifestation de la soumission des élus et non de leur adhésion au texte proposé.

[2751] Ainsi, M. ROCARD estime que l'avantage le plus important de la discipline partisane, qui englobe la discipline de vote est de *« permettre aux majorités de travailler : l'Exécutif n'a plus à négocier avec des élus individualistes au vote aléatoire, ce qui était l'occupation dominante des gouvernants de la Troisième et de la Quatrième République »*. M. ROCARD, *Le cœur à l'ouvrage*, Paris, Odile Jacob, 1990, p. 101-102.

Section 1 :

Le nouveau cadre constitutionnel

Un équilibre insuffisant à garantir l'indépendance des élus.

Aucune des modifications introduites par la révision de 2008 n'a eu pour objet la discipline de vote. Différentes justifications expliquent cette relative ignorance. D'une part, la discipline de vote n'est pas une norme juridique, dès lors, elle ne peut être directement concernée par une révision constitutionnelle. Elle ne peut non plus être son objet indirect parce qu'elle demeure en France, une pratique vilipendée. Les élus, percevant les servitudes qu'elle comporte, nient son existence. Le Gouvernement, parce qu'il apparaît comme le principal bénéficiaire de la soumission qu'elle traduit, adopte une même attitude de déni. Dès lors, les pouvoirs publics se contentent de jeter un voile pudique sur la discipline de vote et évoquent, lorsqu'ils sont confrontés à des questions plus pressantes, l'impossibilité pour sa pratique de se développer, l'article 27 de la Constitution protégeant les parlementaires contre les consignes impératives, quel qu'en soit l'auteur. Si la discipline de vote n'a pas été encadrée par la révision, certaines modifications de l'ordonnancement constitutionnel ont pu limiter son application. Certaines dispositions tentent ainsi d'encadrer les formes autoritaires de la soumission (§1). Toutefois, cet encadrement demeure trop faible et les nouvelles dispositions constitutionnelles, en accordant des droits nouveaux au Parlement, refusent de voir que ceux-ci profiteront, *in fine*, au pouvoir exécutif (§2).

§1 : Une discipline de vote plus consensuelle, conséquence attendue du relâchement du carcan constitutionnel

La Constitution de 1958 a pris la forme d'un corset orthopédique enserrant les mouvements du Parlement. Elle a chargé deux institutions de maintenir les liens de ce carcan : le Conseil Constitutionnel, à qui elle a confié la mission de contrôler que les actes parlementaires, lois et règlements internes, ne contredisent pas la Constitution et le

Gouvernement, qui dispose des armes nécessaires à conduire le Parlement dans la direction déterminée par lui. La rationalisation, qui devait amener l'équilibre et l'efficacité est peu à peu, notamment du fait de l'enracinement du fait majoritaire, devenue synonyme d'asservissement. Les récentes modifications constitutionnelles ont donc souhaité restreindre cette déviance et restaurer un meilleur équilibre. *« Parce que l'essentiel du corset consistait en la rationalisation du parlementarisme, entendue comme ''un ensemble de règles juridiques destinées à préserver la stabilité et l'autorité du Gouvernement en l'absence de majorité parlementaire constante''*[2752]*, on ne doit guère s'étonner que ces règles fussent, en 2008, prioritairement visées, fussent-elles pour certaines depuis toujours présentées comme révélatrices, voire constitutives, de la spécificité de la Cinquième République »*[2753]. En effet, alors qu'elles apparaissaient comme des mesures impératives, seules capables de préserver l'équilibre du régime nouveau, ces procédures semblent aujourd'hui, sinon inutiles, du moins surabondantes.

Seules certaines des modifications introduites en 2008 peuvent générer une évolution de la discipline de vote. C'est le cas de la nouvelle rédaction de l'article 49 aliéna 3 qui laisse espérer que le Gouvernement s'attachera le soutien des parlementaires, non par des moyens autoritaires, mais par la concertation (B). Toutefois, l'essentiel des modifications introduites en 2008 n'ont qu'un impact indirect sur la discipline de vote (A).

A) L'encadrement de la discipline de vote, préoccupation absente de la révision constitutionnelle de juillet 2008

Le comité BALLADUR, à l'instar du constituant qui, en 2008, s'est fondé sur ses réflexions, ont souhaité revaloriser le rôle du Parlement dans la démocratie française. Pour ce faire, ils ont tenté de rééquilibrer les prérogatives de l'Exécutif et du Législatif en confiant de nouveaux pouvoirs au second, sans toutefois en ôter au premier. Aussi, les modifications de la Constitution introduites en 2008 n'ont-elles eu qu'un impact réduit sur la discipline de vote (1). Il aurait pourtant été compatible avec l'objectif de la révision d'amoindrir les formes autoritaires de la discipline de vote, autres que celles permettant l'adoption sans vote (2).

[2752] O. DUHAMEL et Y. MENY, *Dictionnaire constitutionnel*, Paris, PUF, 1992, p. 696. Cités par A. LEVADE, Les nouveaux équilibres de la Cinquième République, *RFDC*, 2010, p. 237.
[2753] *Ibid*.

1) L'impact incertain sur la discipline de vote

Il semble péremptoire d'affirmer que la plupart des modifications introduites par la révision constitutionnelle de 2008 n'auront aucun impact sur la discipline de vote. Certes, celle-ci n'était l'objet d'aucune des mesures adoptées. Toutefois, la discipline de vote irradiant l'ensemble du droit parlementaire, chacune des dispositions pourra être utilisée afin d'accroître son intensité, d'obtenir son respect ou de créer un nouveau domaine où elle pourra s'exercer.

a) L'extension possible du champ de la discipline de vote

Parce qu'elle a accordé de nouveaux pouvoirs au Parlement, la révision constitutionnelle peut également avoir étendu les domaines dans lesquels la discipline de vote est appelée à s'appliquer. S'il semble évident que certaines dispositions, notamment parce qu'elles ne concernent ni le Parlement, ni les parlementaires n'ont aucune incidence, directe ou indirecte sur la discipline de vote[2754], d'autres doivent être étudiées avec plus d'attention.

C'est le cas des articles 34-1, 48 et 11 de la Constitution. L'article 34-1 permet aux chambres d'adopter des résolutions. Droit qui leur avait, partiellement, été retiré par le Conseil Constitutionnel, ce dernier estimant que la Constitution, faute de mentionner ces décisions dépourvues de valeur législative, n'avait pas entendu les autoriser[2755]. Le nouvel article 34-1 alinéa 1 dispose dorénavant : *« les assemblées peuvent voter des résolutions dans les conditions fixées par la loi organique »*. Disposition qui crée un nouveau champ possible d'intervention de la discipline de vote, les résolutions étant adoptées grâce au vote des parlementaires, députés ou sénateurs. Il est toutefois, dans l'absolu, difficile d'estimer que la discipline de vote trouvera à s'appliquer au vote des résolutions. D'une part, celles-ci sont dépourvues de valeur législative, ni le Gouvernement ni les partis, ne devraient donc être tentés de mobiliser leurs parlementaires afin d'adopter ou de faire échec à une mesure

[2754] C'est le cas, notamment, des dispositions relatives au Conseil Constitutionnel et introduisant la question prioritaire de constitutionnalité, au Conseil Supérieur de la Magistrature, au Défenseur des droits ainsi que la modification du droit de grâce, qui ne concernent pas les parlementaires.

D'autres dispositions s'adressent aux parlementaires sans pour autant avoir un impact sur la discipline de vote. C'est le cas du cinquième alinéa de l'article 39 qui prévoit la possibilité pour le président d'une assemblée de soumettre au Conseil d'Etat une proposition de loi ; c'est également le cas du sixième alinéa de l'article 16 qui permet à soixante parlementaires de saisir le Conseil Constitutionnel, après trente jours d'application, afin que celui-ci vérifie que les conditions, qui ont présidé à cette utilisation, sont toujours réunies. De même, les nouveaux articles 24 et 25, bien que concernant les parlementaires, sont dénués d'effet sur la discipline de vote.

[2755] Décision 59-2 DC du 24 juin 1959.

déclaratoire. D'autre part, le constituant, en autorisant les résolutions a pris soin de délimiter leur objet : celles-ci ne peuvent mettre en cause la responsabilité du Gouvernement, motif pour lequel elles avaient été interdites pendant cinquante ans. Le nouvel article 34-1 alinéa 2 offre d'ailleurs au Gouvernement le moyen de s'opposer à l'examen d'une résolution qui mettrait en cause sa responsabilité politique. *« Sont irrecevables et ne peuvent être inscrites à l'ordre du jour les propositions de résolution dont le Gouvernement estime que leur adoption ou leur rejet serait de nature à mettre en cause sa responsabilité ou qu'elles contiennent des injonctions à son égard »*. Le Gouvernement n'aura donc pas à convaincre sa majorité de voter contre une résolution qui risquerait de mettre à mal sa légitimité, ni à lui imposer une consigne de vote.

Si les nouvelles prérogatives reconnues au Parlement par l'article 34-1 ne permettent pas une extension du champ de la discipline de vote, la nouvelle répartition de l'ordre du jour opéré par l'article 48 pourrait aboutir à cette extension, une semaine par mois étant dorénavant réservée à l'ordre du jour réservé par les assemblées. Cette nouvelle opportunité offerte aux parlementaires de proposer puis de voir examiner leurs propositions de loi, en commission puis en séance publique, a pour corollaire l'application de la discipline de vote à ces propositions de loi et la création d'une certaine discipline de vote solidaire[2756], les parlementaires de l'opposition soutenant habituellement les textes proposés par les autres parlementaires de l'opposition. Auparavant, le Gouvernement occupait la quasi-totalité de l'ordre du jour. Ce qui imposait aux élus de respecter, sauf exception, la discipline de vote majoritaire. Discipline de vote plus intense que celle qui s'applique au vote des propositions de loi, les élus de la majorité ne ressentant pas avec la même acuité le devoir de s'opposer aux initiatives adverses et inversement. La discipline de vote qui s'applique donc durant la semaine réservée à l'examen des initiatives parlementaires est donc moins rigoureuse que celle qui est exigée face à un texte du Gouvernement. Toutefois, l'impact de la réforme demeure limité puisque la majorité dispose logiquement d'une prépondérance au sein de cette nouvelle répartition. Avantage qu'elle rétrocède au Gouvernement en endossant, sous forme de proposition de loi, des initiatives gouvernementales ou en laissant au Gouvernement la possibilité de poursuivre la discussion de ses textes sur le temps réservé à l'examen de ses propositions de loi[2757]. Si l'intensité de la discipline de vote semble être moins importante lors du vote des propositions de loi, il est impossible d'établir une généralisation, la nature

[2756] Voir *supra*.

[2757] Tel fut le cas dès la première application du nouvel article 48, le groupe UMP rétrocédant ses premières séances au Gouvernement afin que celui-ci puisse terminer l'examen du texte *internet et création*, chahuté par les parlementaires.

conventionnelle de la discipline de vote permettant aux parties prenantes d'en modifier les règles d'exercice. C'est le cas lorsque le Gouvernement rétablit une discipline de vote majoritaire plus intense en occupant la place réservée à la majorité.

Une seule des dispositions nouvelles semble, *in fine*, étendre le champ d'intervention de la discipline de vote : le référendum d'initiative partagée. Le nouvel article 11 alinéa 3 permet à un cinquième des parlementaires, soutenus par un dixième des électeurs inscrits, de soumettre au référendum une proposition de loi. Ce droit nouveau reconnu aux citoyens suppose l'existence d'une organisation permettant aux volontés parlementaires et populaires de se rencontrer et de prendre la forme d'une proposition de loi. Cela suppose donc l'existence d'un, voire de plusieurs groupes, capables, grâce à leur discipline de vote d'atteindre le seuil fixé par l'article 11, qui, en vertu de l'article 24 de la Constitution s'élève à cent quatre-vingt-cinq parlementaires. La discipline de vote trouve donc ici à s'appliquer, le seuil demeurant relativement important, surtout pour les groupes d'opposition. On imagine mal, d'ailleurs, la majorité recourir à une procédure de démocratie semi-directe qui la prive de son pouvoir de faire la loi.

L'article 11 de la Constitution offre à la discipline de vote un nouveau domaine d'application, il permet également d'estimer que la révision constitutionnelle de juillet 2008 a légitimé l'intervention des auteurs ordinaires des consignes de vote.

b) L'accroissement de l'emprise des auteurs habituels de la discipline de vote

Les auteurs habituels de la discipline de vote sont les partis politiques, les groupes parlementaires qui sont leur émanation au sein des assemblées et, s'agissant de la majorité, le pouvoir exécutif. Ces trois intervenants ont vu leur prérogative ou leur légitimité à intervenir dans la procédure de la discipline de vote renforcée par la révision constitutionnelle. S'agissant des partis politiques et des groupes parlementaires, il nous a été possible d'évoquer la nouvelle disposition introduite par l'article 11, consacrant leur rôle d'intermédiaire permettant aux volontés parlementaires et populaires de se cristalliser et de s'exprimer, efficacement, sous forme de loi. La modification de l'article 4 de la Constitution rappelle également la légitimité des partis politiques à intervenir dans la vie démocratique de la Nation

et donc indirectement dans la discipline de vote, celle-ci permettant au Gouvernement de mettre en œuvre la politique de la Nation[2758].

Surtout, le nouvel article 51-1 de la Constitution offre, pour la première fois sous la Cinquième République, une reconnaissance constitutionnelle aux groupes parlementaires. *« Le règlement de chaque assemblée détermine les droits des groupes parlementaires constitués en son sein. Il reconnaît des droits spécifiques aux groupes d'opposition de l'assemblée intéressée ainsi qu'aux groupes minoritaires »*. Or, il nous a déjà été possible d'observer que la discipline de vote est la principale raison d'être des groupes parlementaires. Leur reconnaissance constitutionnelle, moyen de permettre aux règlements des assemblées d'adapter le droit au fait majoritaire, légitime leurs interventions auprès des élus et la discipline de vote qu'ils parviennent à susciter et à faire respecter.

Si la discipline de vote est ainsi indirectement reconnue par la Constitution à travers la consécration des groupes parlementaires et de leur vocation à soutenir, ou au contraire à s'opposer au Gouvernement, le nouvel encadrement du mandat présidentiel semble destiné à avoir un impact plus important sur la discipline de vote.

En premier lieu, la disposition introduite à l'article 6 de la Constitution, prévoyant que *« nul ne peut exercer plus de deux mandats consécutifs »*[2759], pourrait avoir une influence importante sur l'intensité de la discipline de vote. Il est, en effet, possible de s'interroger sur l'autorité du chef d'Etat dans la deuxième moitié de son deuxième mandat consécutif. Disposera-t-il toujours du même ascendant sur les parlementaires de la majorité, ceux-ci étant conscients qu'il ne pourra plus les mener à la victoire ? Seront-ils empreints à suivre les consignes de vote données, en son nom, par le Gouvernement ? Ne sera-t-il pas temps, pour les successeurs éventuels de se démarquer en s'éloignant de la politique présidentielle et en s'opposant à la discipline de vote majoritaire ? Il nous a déjà été permis de comparer cette situation à celle du Président américain dans la seconde partie de son deuxième mandat, dépourvu des moyens politiques qui lui permettaient habituellement de réaliser son programme. Ce possible amoindrissement de la discipline de vote ne pourra se vérifier que lorsque les faits se présenteront, sans qu'il soit possible, même à cet instant, d'établir une conclusion générale, la pratique recouvrant alors un caractère davantage politique qu'institutionnel.

[2758] Conformément à l'article 20 de la Constitution.
[2759] Article 6 alinéa 2 de la Constitution.

Si elle porte potentiellement en elle la possibilité d'affaiblir la rigueur de la discipline de vote, le texte constitutionnel, issu de la révision du 23 juillet 2008, reconnaît au Président le droit d'user de la procédure nouvelle du droit de message afin de confier officiellement ses directives aux parlementaires. *« Il peut prendre la parole devant le Parlement réuni à cet effet en Congrès. Cette déclaration peut donner lieu, hors sa présence, à un débat qui ne fait l'objet d'aucun vote »*[2760]. Il est loisible d'affirmer que cette possibilité sera utilisée par le Président de la République afin de mobiliser sa majorité autour des réformes à venir, de montrer l'attachement qu'il porte à certaines mesures et d'emporter ainsi, sans avoir à expliquer ni à convaincre davantage, le soutien de la majorité des parlementaires élus sous son patronage.

Parce qu'elle renforce l'immanence du régime, cette nouvelle prérogative présidentielle pourrait avoir[2761] un impact sur la discipline de vote, on se souvient, en effet, que lorsque le groupe majoritaire ou le Gouvernement rencontre des difficultés à faire adopter un texte, il obtient le respect de la discipline de vote en rappelant l'attachement présidentiel à la mesure contestée.

Si la révision constitutionnelle n'a eu ni pour objectif, ni pour conséquence d'augmenter ou de diminuer l'intensité ou le domaine d'application de la discipline de vote, ceux-ci ont tout de même été modifiés, la discipline de vote s'insinuant dans les nouvelles prérogatives reconnues au Parlement. La liste des nouveaux droits accordés au Parlement et insusceptibles de connaître l'immixtion de la discipline de vote permet d'estimer que la revalorisation du Parlement est partiellement effectuée, les modifications ayant accru l'autonomie des parlementaires face au Gouvernement et au parti. Faut-il s'en réjouir ou le déplorer ? Si les droits nouveaux n'attirent l'intérêt ni du Gouvernement, ni des partis, attireront-ils celui des parlementaires ? L'octroi de droits formels, au lieu d'attester l'autonomie grandissante évoquée, manifeste la dépendance du Parlement à l'égard de l'Exécutif, le loyalisme, qui s'exprime à travers la discipline de vote, confirmant l'adage constitutionnel selon lequel tout droit nouveau accordé au Parlement profite en premier lieu au pouvoir exécutif. *« Les mieux pensées des procédures parlementaires resteront vaines si les parlementaires eux-mêmes négligent de s'en servir. Pire, elles peuvent devenir contre-productives lorsque, cela s'est*

[2760] Article 18 alinéa 2 de la Constitution.

[2761] Il ne s'agit pas là d'un effet certain, les Présidents de la République pouvant choisir de faire un usage limité de cette nouvelle prérogative. Il est ainsi permis de s'interroger, avec M. LASCOMBE, sur la pérennité du nouveau mécanisme : *« quelle sera la portée de cette intervention en dehors de son aspect théâtral ? L'avenir et la fréquence des interventions présidentielles devant le Congrès le dira, mais on ferait bien le pari : après la première fois l'intérêt de la chose sera retombé au niveau de celui des messages lus devant les assemblées séparées. Car souvent, après la première fois, la routine s'installe avant de faire place à l'ennui »*. M. LASCOMBE, http://michellascombe.blogspirit.com/tag/droit%20de%20message

déjà si souvent produit, l'état de subordination absolue du groupe majoritaire le conduit à faire offrande au Gouvernement de toute capacité nouvelle initialement conçue au profit du Parlement, de sorte que le premier s'en trouve encore renforcé, abusivement, et le second toujours aussi faible »[2762]. Les nombreuses occasions manquées, qui n'ont pas permis de restreindre l'emprise, parfois autoritaire, du Gouvernement sur sa majorité et avec elle sur le Parlement, démontrent effectivement que la révision de 2008 n'est pas parvenue, faute de s'interroger sur la discipline de vote, à revaloriser le Parlement autant qu'on aurait pu l'espérer.

2) Les occasions manquées

Parce que le spectre d'un retour au régime d'Assemblée anime toujours une partie de la doctrine et de la classe politique, les constituants ont tenté de réduire le déséquilibre généré par le fait majoritaire, sans pour autant priver les Gouvernements à venir[2763] des armes capables d'assurer leur stabilité. Aussi, les constituants de 2008 ont-ils fait preuve d'une certaine frilosité et s'ils ont augmenté les pouvoirs du Parlement, ils n'ont pas tenté de modifier l'ensemble des procédures autoritaires qui assurent la prééminence du Gouvernement dans la conduite de la politique de la Nation. L'article 44 alinéa 3 de la Constitution n'a ainsi subi aucune modification. Le Gouvernement peut toujours l'opposer aux parlementaires et obtenir, en imposant le vote bloqué, l'adoption de dispositions critiquées, dont il a lié le destin à des modifications souhaitées par les parlementaires. Sans modifier l'équilibre institutionnel, les constituants auraient pu introduire la possibilité pour une majorité de s'opposer à l'utilisation du vote bloqué. En n'exigeant qu'une majorité simple (de manière à rendre effective cette procédure), mais en demandant la réitération de l'opposition, afin de permettre au Gouvernement de convaincre certains des parlementaires qui auraient voté la motion de se ranger à ses arguments et de ne pas réitérer leur opposition. Confirmation qui devra se dérouler dans un délai de vingt-quatre heures maximum, afin de ne pas paralyser l'activité législative. La stabilité du Gouvernement était ainsi assurée et le soutien des parlementaires justifié par l'adhésion à la politique gouvernementale dûment explicitée. Il serait possible d'objecter à une telle affirmation que la discipline de vote de la

[2762] G. CARCASSONNE, *Que reste-t-il du parlementarisme rationalisé ?*, *in* P. JAN (dir.), *La Constitution de la Cinquième République. Réflexions pour un cinquantenaire*, Paris, La Documentation Française, 2008 p. 105.

[2763] Dont rien ne permet d'affirmer qu'ils bénéficieront, tous, d'une majorité aussi nombreuse et stable que celle des dernières législatures.

majorité est acquise au Gouvernement qui, si elle manifeste périodiquement quelques réticences, rentre rapidement dans le rang et que cette procédure, comme nombre d'autres, demeurerait peu efficace. La majorité disposerait, toutefois, grâce à elle, d'un moyen supplémentaire de négocier et d'obtenir l'introduction de certaines de ses améliorations en échange de sa non opposition à l'utilisation de l'article 44 alinéa 3.

Les constituants n'ont donc pas souhaité amoindrir les subterfuges politiques qui permettent au Gouvernent d'obtenir le vote d'une disposition sans que les élus aient pu manifester un consentement clair à leur sujet. Ainsi, le Gouvernement peut toujours, dans les mêmes termes recourir aux ordonnances, la pérénité des mesures n'étant pas soumise à la ratification expresse, nouvellement introduite dans la Constitution, mais toujours au simple dépôt du projet de loi de ratification sur le bureau des assemblées[2764]. Il est également possible de noter une modification tout aussi symbolique de l'article 45 de la Constitution, qui permet aux assemblées de s'opposer à la procédure d'urgence, pudiquement qualifiée, après la révision, de *procédure accélérée*. Changement de dénomination qui n'ôte rien à l'esprit du texte puisque les parlementaires ne peuvent utilement contester cette procédure que par l'opposition conjointe des conférences des présidents des deux assemblées. Manifestation peu probable de désaccord, le fait majoritaire ne permettant pas de croire qu'il soit un jour possible que ces institutions, qui reflètent la composition de l'Assemblée, s'opposent au Gouvernement que leur majorité, au moins à l'Assemblée Nationale, s'est engagée à soutenir[2765].

Ces modifications semblent relever du trompe-l'œil constitutionnel et se révèlent incapables de générer le rééquilibrage annoncé. Celui-ci aurait pu être obtenu, notamment, par l'interdiction d'utiliser cumulativement plusieurs procédures de rationalisation. *« Afin de respecter l'institution parlementaire, un montage avec d'autres dispositions serait écarté. Faire très expresses défenses, comme disait le Roi sous l'Ancien Régime, de cumuler 49-3 et 44-3 (vote bloqué) ou pis encore, 49-3 et 38 (habilitation législative) »*[2766]. La Constitution devrait également interdire le recours cumulatif aux articles 45 alinéa 4 et 49 alinéa 3 qui

---

[2764] « *Le Gouvernement peut, pour l'exécution de son programme, demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi.*
Les ordonnances sont prises en Conseil des Ministres après avis du Conseil d'Etat. Elles entrent en vigueur dès leur publication mais deviennent caduques si le projet de loi de ratification n'est pas déposé devant le Parlement avant la date fixée par la loi d'habilitation. Elles ne peuvent être ratifiées que de manière expresse.
A l'expiration du délai mentionné au premier alinéa du présent article, les ordonnances ne peuvent plus être modifiées que par la loi dans les matières qui sont du domaine législatif ». Article 38 de la Constitution.

[2765] Il s'agit, sans aucun doute de l'un des nouveaux droits formels reconnus au Parlement, qui bénéficie en premier lieu au Gouvernement, celui-ci voyant l'urgence légitimée par l'absence d'opposition valable des parlementaires.

[2766] J. GICQUEL, Sauvegarder l'article 49 alinéa 3, *Les Petites Affiches*, décembre 2008, n° 254, p. 90 et svtes.

permettent d'adopter un texte sans qu'aucune des deux assemblées n'ait pu le voter ; surtout si le texte examiné par les assemblées est une loi d'habilitation.

Aucune de ces propositions n'a été retenue, pas plus que celle prévoyant que le Gouvernement ne puisse contraindre l'Assemblée Nationale à adopter sans vote un texte en première lecture, comme le préconisait J. GICQUEL : *« sans figer le mécanisme, des modalités d'application pourraient être utilement envisagées pour prévenir les abus. A cet égard, en vue de préserver la délibération parlementaire le Premier Ministre ne pourrait engager la responsabilité du Gouvernement en première lecture à l'Assemblée »*[2767]. G. CARCASSONNE propose un autre encadrement de l'article 49 alinéa 3 : *« aurait été préférable une proposition plus audacieuse : celle qui permettrait à la majorité de l'Assemblée Nationale, sauf pour les lois de finances, de voter à une majorité qualifiée une motion préalable excluant le recours à ce troisième alinéa, en interdisant au Premier Ministre d'engager sa responsabilité sur le texte en discussion. Qu'on y songe : l'opposition, seule, serait incapable de l'obtenir, quant à la majorité, ou à une fraction de celle-ci joignant ses suffrages à ceux de la minorité, elle ne le ferait pas à la légère, elle pourrait ainsi exprimer au Gouvernement qu'elle n'entend pas le renverser, que là n'est pas la question, mais qu'elle n'accepte pas pour autant un texte auquel elle est violemment hostile et sur lequel les négociations doivent donc se poursuivre »*[2768]. Cette proposition aurait pourtant permis de préserver les parlementaires contre une unité de vote imposée autoritairement, tout en assurant la stabilité du Gouvernement, grâce au caractère exceptionnel de la procédure, les députés ne pouvant valablement s'opposer à l'utilisation de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution que s'ils réunissent une majorité qualifiée d'élus hostiles, ce qui, du fait de la solidarité majoritaire, semble difficile à concrétiser[2769].

Cette frilosité du constituant s'explique par le fait que la Cinquième République s'identifie à deux procédures : le 49 alinéa 3 et l'élection du Président de la République au suffrage universel direct : *« la Cinquième, c'est l'élection du Président de la République au suffrage universel, le Conseil Constitutionnel et l'article 49 alinéa 3 de la Constitution aimait à dire le doyen VEDEL »*[2770].

[2767] *Idem*, p. 90 et svtes.

[2768] G. CARCASSONNE, *La Constitution*, *op. cit.*, p. 253-254.

[2769] G. CARCASSONNE estime que cette limitation n'aurait pu être utilisée, jusqu'alors, qu'à deux reprises : *« en 1967, quand G. POMPIDOU avait combiné ce dispositif avec celui de l'article 38 (''38+49.3=16 bis'' avait dit P. MARCILHACY), et en 1982 quand P. MAUROY eut le sadisme de demander à la majorité socialiste de réhabiliter (ils étaient déjà amnistiés depuis longtemps) les généraux putschistes de 1961 »*. *Idem*, p. 154.

[2770] J. GICQUEL, Sauvegarder l'article 49 alinéa 3, *op. cit.*, p. 90 et svtes.

Les constituants ont craint, en modifiant trop substantiellement l'une des dispositions phares de la Cinquième République, de renverser le déséquilibre introduit en 1958 et garantissant la stabilité gouvernementale. *« Cette disposition est regardée comme l'acmé du parlementarisme rationalisé (...) mieux qu'un alinéa, il s'agit, en vérité, d'un thaumaturge! »*[2771]. Si c'est sur cette disposition que repose l'équilibre de la Constitution, on saisit mieux que la révision de 2008 n'y ait apporté qu'un toilettage.

B) La modification de l'article 49 alinéa 3, condition de la revalorisation du Parlement

L'un des objectifs que s'était fixé le comité BALLADUR était de permettre au Parlement de recouvrer sa compétence législative tout en assurant la stabilité gouvernementale. Aussi, le constituant, se fondant sur les travaux de ce comité, a-t-il tenté de préserver l'équilibre du régime en limitant l'utilisation des *« modalités prévues en 1958 [qui] n'ont, aujourd'hui, plus d'utilité »*[2772]. Il est, en effet, possible de considérer, en se remémorant les paroles de M. DEBRE, que certaines de ces prérogatives doivent être abandonnées ou mieux encadrées, particulièrement la possibilité pour le Premier Ministre d'obtenir l'adoption de son texte sans que l'Assemblée ait eu à se prononcer (1). *« Le projet de Constitution, rédigé à la lumière d'une longue et coûteuse expérience, comporte certains mécanismes très précis qui n'auraient pas leur place dans un texte de cette qualité si nous ne savions qu'ils sont nécessaires pour changer les mœurs. Quand on veut briser les mauvaises habitudes, il faut de rigoureux impératifs »*[2773]. Il est possible d'estimer, avec M. DEBRE, que lorsque les mœurs, qu'il évoque, ont disparu, ces impératifs ne peuvent plus être imposés avec autant de rigueur. Toutefois, les limites apportées, en juillet 2008, semblent insuffisantes à réduire la dimension autoritaire de la discipline de vote et avec elle, le déséquilibre qui s'est installé dans le régime (2).

[2771] *Idem*, p. 90 et svtes.

[2772] A. LEVADE, Les nouveaux équilibres de la Cinquième République, *op. cit.*, p. 239. L'auteur évoque les modifications des articles 25 et 49 alinéa 3 de la Constitution.

[2773] M. DEBRE, *Discours devant le Conseil d'Etat*, 27 août 1958.

1) Le nouvel article 49 alinéa 3

Alors que le texte original ne comprenait aucune limite et permettait au Premier Ministre, après délibération en Conseil des ministres, d'engager la responsabilité du Gouvernement sur n'importe quel texte et à n'importe quel moment de son examen, privant les parlementaires du droit de le voter, mais également de le discuter et de le modifier, le constituant de 2008 a choisi une rédaction plus conforme à l'esprit qui avait guidé l'introduction de la procédure dans le texte constitutionnel. Lors de son discours devant le Conseil d'Etat, M. DEBRE, définissait, en effet, l'article 49 alinéa 3 de la Constitution comme *« une disposition quelque peu exceptionnelle pour assurer, malgré les manœuvres, le vote d'un texte indispensable »*[2774]. En 1958, cette prérogative gouvernementale n'est donc pas présentée comme un moyen habituel de gouverner, mais comme une procédure exceptionnelle, pour faire face, alors que le texte est particulièrement important, à la désagrégation de la majorité, en la contraignant à l'unité. Dès les premières années de la Cinquième République, l'article 49 alinéa 3 fut pourtant utilisé pour couper court au débat, alors que le Gouvernement disposait d'une majorité acquise à sa politique qui entendait, cependant, être davantage écoutée. Arme de discipline, l'article 49 alinéa 3 est devenu une arme de soumission qu'il convenait de mieux encadrer.

Le nouvel article 49 alinéa 3 dispose dorénavant : *« le Premier Ministre, peut, après délibération du Conseil des ministres, engager la responsabilité du Gouvernement devant l'Assemblée Nationale sur le vote d'un projet de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale. Dans ce cas, ce projet est considéré comme adopté sauf si une motion de censure, déposée dans les vingt-quatre heures qui suivent, est votée dans les conditions prévues à l'alinéa précédent. Le Premier Ministre peut, en outre, recourir à cette procédure pour un autre projet ou une proposition de loi par session »*.

Ces limitations *ratione materiae*, introduites par la révision du 23 juillet 2008, ne devraient pas, *a priori*, modifier l'équilibre constitutionnel créé en 1958, le Gouvernement disposant de la faculté de recourir à l'adoption sans vote à l'occasion de l'examen *« d'un projet de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale »*. Cette délimitation est assez large, elle englobe la loi de finances initiale, les lois de finances rectificatives, la loi de règlement et les lois prévues à l'article 45 de la LOLF. *« Cette notion générique de ''loi de finances'', utilisée par commodité par la Constitution, recouvre traditionnellement plusieurs sortes de lois : la*

[2774] *Idem.*

loi de finances de l'année (dite loi de finances initiale), la loi de finances rectificative (ou collectif budgétaire) qui modifie en cours d'année les dispositions de la loi de finances initiale relative aux prévisions de dépenses et de recettes, et la loi de règlement qui contrôle l'exécution de la loi de finances initiale »[2775]. A. LEVADE estime, toutefois, que seul l'usage permettra d'inclure avec certitude d'autres projets *financiers* que le projet de loi de finances initiale dans le champ du nouvel article 49 alinéa 3 : *« on ne peut entièrement exclure que l'usage s'étende aux projets de loi de finances rectificative ainsi qu'au projet de loi de financement de la sécurité sociale rectificative »*[2776]. La nouvelle rédaction de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution confirme l'importance du projet de loi de finances qui bénéficie d'un traitement privilégié. Le comité BALLADUR avait d'ailleurs estimé, lorsqu'il a préconisé de réserver la procédure de l'article 49 alinéa 3 à ces seules lois, qu'il s'agit des *« textes les plus essentiels à l'action du Gouvernement »*[2777].

La nouvelle rédaction permet également au Premier Ministre[2778] d'utiliser la procédure autoritaire d'adoption sans vote pour un autre texte, projet de loi ou proposition de loi, peu important, dans ce cas, l'objet du texte. Cette vision purement tactique du jeu politique permet à certains commentateurs d'évoquer la règle d'un jeu de société : *« illustration du parlementarisme millimétré, dont la révision est empreinte, (...) [le] droit de tirage supplémentaire par session, (...) relève d'une vision mécanique de la vie politique, inadaptée à la réalité, au point de faire songer instinctivement à un jeu de société »*[2779].

A s'en tenir à cette exégèse, la discipline de vote devrait perdre, suite à cette réforme, sa dimension autoritaire. Le Gouvernement ne pouvant plus utiliser aussi librement que par le passé une procédure lui permettant de se passer du soutien de sa majorité. Il lui appartiendra alors de créer le consensus autour de ses textes. La discipline de vote apparaît dans cette vision, quelque peu naïve, comme le résultat de l'adhésion des parlementaires et non de la contrainte. Toutefois, si la nouvelle rédaction empêche le Gouvernement de transformer cette procédure en mode normal de gouvernement, elle ne modifie pas la perception de la discipline de vote.

[2775] Th. CARTIER-MOLIN, La portée du nouveau rôle législatif des commissions parlementaires (commentaire des deux premiers alinéas de l'article 42 de la Constitution), *RDP*, 2010, p. 1414.

[2776] A. LEVADE, Les nouveaux équilibres de la Cinquième République, *op. cit.*, p. 240.

[2777] Comité de réflexion et de propositions sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la Cinquième, Une *Cinquième République démocratique*, Paris, Fayard, La Documentation Française, 2007, p. 75.

[2778] Seul ?

[2779] J. GICQUEL, Sauvegarder l'article 49 alinéa 3, *op. cit.*, p. 90 et svtes.

2) Un encadrement insuffisant à fonder la discipline de vote sur le consensualisme

Les nouvelles dispositions de l'article 49 alinéa 3 semblent introduire des limites inédites à la possibilité pour le Gouvernement d'obtenir, sans le vote des députés, l'adoption d'un texte. Toutefois, ces limitations qui s'inspirent de la pratique suivie depuis plus d'une dizaine d'années (a), sans être inutiles, parce qu'elles gravent dans le marbre constitutionnel des limites que le Premier Ministre ne peut dépasser, demeurent insuffisantes à modifier la perception de la discipline de vote qui apparaît toujours comme une manifestation de soumission de la majorité à l'objectif déterminé par le Gouvernement (b).

a) L'encadrement limité d'une procédure obsolète

Le nouvel article 49 alinéa 3 ne permet au Premier Ministre d'engager la responsabilité du Gouvernement sur un texte que dans certains cas très précis. Le constituant n'a pas fait surgir ces limitations de la nuit constitutionnelle, il s'est inspiré de la pratique et n'a, *in fine*, encadré que faiblement une pratique qui pouvait, déjà en 2008, paraître obsolète.

Avant cette interdiction, l'article 49 alinéa 3 n'avait été utilisé qu'à trois reprises depuis onze ans. L. JOSPIN avait refusé de faire usage de cette procédure, s'engageant, au début de la onzième législature, à négocier les choix et textes gouvernementaux et non à les imposer. La procédure a été réactivée sous la douzième législature en 2003, 2004 et 2005. Depuis, elle n'a plus été utilisée, le Gouvernement FILLON privilégiant la discussion avec sa majorité et refusant d'user d'un instrument décrié[2780]. Procédure qui paraît d'autant plus injustifiée que le Gouvernement dispose d'une majorité *pléthorique*, et, depuis 2009, de la possibilité de couper court au débat en négociant avec sa majorité la durée du temps législatif programmé qui empêchera l'opposition de verser dans l'obstruction[2781].

[2780] Comme l'a par exemple démontré le cheminement, entre 2008 et 2009, de la *loi réaffirmant le principe du repos hebdomadaire* que le Premier Ministre aurait pu imposer à sa majorité à l'Assemblée Nationale. Ce texte a pourtant été retiré devant son hostilité, avant d'être réintroduit, sous la forme d'une proposition de loi soutenue par les parlementaires qui s'étaient précédemment opposés de manière virulente à cette initiative.

[2781] Formellement, cette durée est déterminée par la conférence des présidents des assemblées. Toutefois, la majorité y dispose d'une prépondérance qui lui permet d'adopter une décision conforme à la volonté du Gouvernement.

Cette relative inutilisation permet d'estimer que la procédure est devenue partiellement obsolète, sans que pour autant sa suppression apparaisse comme légitime, les mœurs[2782] qu'elle combattait pouvant resurgir suite à une modification du système majoritaire. L'obsolescence de la procédure ne justifie pas sa suppression, mais les virtualités autoritaires qu'elle décèle légitiment un encadrement. La rédaction choisie en 2008 ne semble pourtant pas permettre d'éviter les abus, les limites apportées étant insuffisantes, notamment parce que les dispositions de l'article 49 alinéa 3 se bornent à constitutionnaliser les limites qui existaient déjà dans les faits. D'une part, la procédure était essentiellement utilisée à l'occasion de l'examen des projets de loi financiers[2783].

D'autre part, il est permis de s'interroger sur l'utilité de ces limitations alors que la Constitution offre déjà au Gouvernement les armes nécessaires pour imposer ses décisions *financières* : *« qu'il soit permis de rappeler le caractère obligatoire desdites lois. Exemple unique en droit parlementaire, un délai d'examen est imposé, au cas particulier, aux assemblées. En cas de carence, le Gouvernement est habilité à mettre en vigueur par ordonnance le projet de loi intéressé. Par suite, l'encadrement s'avère inopérant, autant que superfétatoire »*[2784].

Enfin, le droit de tirage reconnu au Premier Ministre, une fois par session, permet d'affirmer que les limites instaurées en 2008 n'auront qu'un faible impact sur l'utilisation de l'article 49 alinéa 3 et sur la dimension autoritaire de la discipline de vote. En effet, les trois dernières utilisations de cette procédure ont eu lieu au cours de sessions parlementaires distinctes. J. P. RAFFARIN en ayant fait usage le 12 février 2003 afin d'obtenir l'adoption du projet de *loi relatif* à *l'élection des conseillers régionaux, aux représentants au Parlement européen et à l'aide publique aux partis politiques*. Puis, le 23 juillet 2004 lors de l'examen du projet de *loi relatif aux libertés et responsabilités locales*, afin de passer outre la volonté de sa majorité de modifier, en deuxième lecture, un texte qu'elle avait, en première lecture, à la demande du Gouvernement et après que celui-ci se soit engagé à accepter en seconde lecture les modifications proposées, voté sans modification[2785]. Enfin, D. DE VILLEPIN a engagé sa responsabilité, sur le projet de loi relatif à *l'égalité des chances*, le 10 février 2005. Trois utilisations au cours de trois sessions différentes ; dont une d'ailleurs au cours d'une session

[2782] Selon le terme employé par M. DEBRE.

[2783] Treize des quarante-six textes, dont l'adoption a été permis grâce à une ou plusieurs utilisations de l'article 49 alinéa 3, concernent effectivement ce domaine financier. Statistiques élaborées par P. JAN, L'article 23, *Les Petites Affiches*, mai 2008, n° 97, p. 73.

[2784] J. GICQUEL, Sauvegarder l'article 49 alinéa 3, *op. cit.*, p. 91.

[2785] Voir *supra*.

extraordinaire[2786]. L'utilisation de l'article 49 alinéa 3 n'est plus, depuis longtemps, pathologique ; P. JAN constate, d'ailleurs, que statistiquement, il est utilisé *« moins d'une fois par an »*[2787]. Cette limitation est donc surabondante, même si elle modifie la perception de cette procédure qui ne peut plus être utilisée comme un mode normal de gouvernement. La révision permet d'affirmer, comme en 1958 au demeurant, que de l'article 49 alinéa 3 est, un moyen extraordinaire, de gérer les réticences de sa majorité et de la contraindre à adopter un texte qu'elle rejette. Ces limitations ne permettent donc pas de limiter le caractère autoritaire de l'unité de vote ainsi obtenue ; ni par voie de corollaire, celle de la discipline de vote.

b) La discipline de vote, pratique toujours autoritaire

S'il était légitime de croire que la modification de l'article 49 alinéa 3, aurait une incidence sur la nature de la discipline de vote, la rendant moins autoritaire, le Gouvernement ne pouvant plus menacer sa majorité de recourir, quand il l'entend, à la contrainte, les limites introduites en 2008 ne semblent pas pouvoir permettre cette évolution, le Premier Ministre conservant la maîtrise de l'utilisation de la contrainte. Il peut, en effet, rapidement contourner les limites qui lui sont imposées par la Constitution.

D'une part le *droit de tirage* dont il dispose est suffisamment large pour que la majorité ne puisse efficacement refuser de se soumettre à la discipline de vote. La nouvelle rédaction se limite à préciser que le Premier Ministre peut y recourir *« pour un autre projet ou une proposition de loi par session »*[2788], il pourrait donc y avoir recours lors des sessions ordinaires, mais également lors de sessions extraordinaires ; le Premier Ministre pouvant décider de n'inscrire à l'ordre du jour de cette session extraordinaire, que le projet de loi pour lequel il entend utiliser l'article 49 alinéa 3. Cette rédaction lui permettrait également de solliciter le Président de la République afin d'obtenir autant de sessions extraordinaires que nécessaires afin de passer outre l'opposition de sa majorité à plusieurs projets. La contrainte serait alors concentrée sur une période particulière : celle de la ou des sessions extraordinaires. Voire sur un texte puisque rien n'interdit au Premier Ministre d'inscrire à l'ordre du jour de la session extraordinaire un projet qui serait une addition de mesures auxquelles la majorité aurait manifesté son hostilité.

[2786] Celle du 23 juillet 2004.
[2787] P. JAN, L'article 23, *op. cit.*, p. 73.
[2788] Article 49 alinéa 3, *in fine*.

Cette mesure offre une marge de manœuvre, légitime, au Premier Ministre qui est placé à la tête d'une majorité relative. La Constitution lui conférant, ainsi, les moyens de contraindre sa majorité à adopter, au cours d'une ou plusieurs sessions extraordinaires, les textes qu'elle a rechigné à voter au cours de la session ordinaire et qu'il aura consenti à abandonner. Il serait possible d'objecter que la limitation de l'article 49 alinéa 3 le prive toutefois d'une arme politique lui permettant de construire sa majorité en lui garantissant une place prépondérante dans le processus de négociation. M. ROCARD a ainsi utilisé, sous la neuvième législature, la menace de faire usage de la procédure prévue à l'article 49 alinéa 3 de la Constitution afin de limiter la propension des centristes et/ou des communistes à modifier son texte. Cela conférait au Gouvernement un avantage dans la négociation, ses partenaires étant conscients que si le Gouvernement mettait en œuvre cette procédure, le compromis qu'ils avaient réussi à construire avec lui serait brisé et qu'ils n'obtiendraient pas les modifications souhaitées. Ce n'est que dans des situations extrêmes, lorsque le Gouvernement est dépourvu d'une majorité certaine, que la limitation de l'article 49 alinéa 3 restreint la prépondérance constitutionnelle et politique du Gouvernement. Dans tous les autres cas, et faute d'avoir tenté de limiter le loyalisme de la majorité, la révision, a maintenu l'intensité des armes politiques dont le Gouvernement dispose ; armes habituellement plus efficaces que les armes constitutionnelles. Comme le démontre la gestion d'une majorité plurielle, L. JOSPIN s'étant engagé, au cours de la onzième législature à ne pas utiliser l'article 49 alinéa 3 et à privilégier le dialogue avec sa majorité composite. Il a, cependant, obtenu, à plusieurs reprises, l'unité de vote en menaçant ses partenaires de démission. Les pressions politiques ont ainsi remplacé le recours à la procédure constitutionnelle. La convention de la Constitution qu'est la discipline de vote pallie les restrictions apportées à l'utilisation de l'article 49 alinéa 3, elle préserve les Gouvernements d'une fragilité causée par l'impossibilité de recourir, quand ils l'entendent, à la contrainte constitutionnelle. *« A la réflexion, faute de ressusciter la lettre de cette disposition-phare, les conventions de la Constitution évoquées sont susceptibles d'en préserver l'esprit et d'éviter tout dérapage institutionnel à venir »*[2789].

La procédure la plus autoritaire d'obtention de la discipline de vote des députés a été modifiée dans un sens qui semble insuffisant à restreindre la contrainte qui peut peser sur le vote des élus, la contrainte politique se substituant à la contrainte juridique et les limitations semblant trop faibles pour limiter la propension d'un Gouvernement à obliger sa majorité à adopter des mesures qu'elle condamne.

[2789] J. GICQUEL, Sauvegarder l'article 49 alinéa 3, *op. cit.*, p. 90 et svtes.

Si la modification de l'alinéa 3 de l'article 49, *« symbolique dans les deux sens du terme (...) : emblématique et dérisoire »*[2790], n'a pas répondu à toutes les attentes que la doctrine mettait en elle et ne limite pas la dimension autoritaire de la discipline de vote, une autre modification, plus discrète, pourrait permettre à l'avenir, de fonder la discipline de vote non sur la soumission, mais sur l'adhésion.

§2 : L'intrusion de la discipline de vote en commission : les conséquences de la modification de l'article 42 de la Constitution

Les révolutions revêtent parfois des formes anodines. Les modifications apportées à l'article 42 de la Constitution semblent être de celles-là.

Avant que la révision du 23 juillet 2008 ne modifie la rédaction de l'article 42, le texte dont la première assemblée saisie devait discuter était le texte présenté par le Gouvernement : *« la discussion du projet de loi porte, devant la première assemblée saisie sur le texte présenté par le Gouvernement.*

Une assemblée saisie d'un texte voté par l'autre assemblée délibère sur le texte qui lui est transmis »[2791].

Les constituants de 1958 avaient ainsi souhaité éviter que les commissions, dont le nombre était constitutionnellement fixé à six, deviennent, comme sous les régimes précédents, des pôles d'expertise, capables de modifier de fond en comble les textes du Gouvernement. Gouvernement démuni, qui ne pouvait rétablir son texte qu'en s'appuyant sur les ministres parlementaires qui disposaient, en leur qualité de parlementaires, du droit d'amendement. Afin d'éviter ce retour au régime stérile d'assemblée, les constituants ont également offert au Gouvernement le droit d'amendement[2792] et la possibilité de s'opposer aux amendements introduits contre son gré par les parlementaires. Les remèdes aux outrances passées ont été multipliés afin de s'assurer que le Gouvernement pourra préserver l'équilibre de ses textes. Toutefois, cette multiplication a eu pour effet, associée au fait majoritaire, d'aggraver la faiblesse du Parlement. Ce à quoi la révision de 2008 a, en l'espèce remédié, en rétablissant,

[2790] P. AVRIL, Un nouveau droit parlementaire, *op. cit.*, p. 125.
[2791] Ancienne rédaction de l'article 42 de la Constitution.
[2792] Article 44 alinéa 1 de la Constitution : *« les membres du Parlement et le Gouvernement ont le droit d'amendement »*.

partiellement, l'état du droit ancien, la Constitution disposant dorénavant que l'assemblée se prononce sur le texte de la commission et non sur celui du Gouvernement. *« La discussion des projets et propositions de loi porte, en séance, sur le texte adopté par la commission saisie en application de l'article 43 ou, à défaut, sur le texte dont l'assemblée a été saisie.*

Toutefois, la discussion en séance des projets de révision constitutionnelle, des projets de loi de finances et des projets de loi de financement de la sécurité sociale portent, en première lecture devant la première assemblée saisie, sur le texte présenté par le Gouvernement. Et, pour toutes les autres lectures, sur le texte transmis par l'autre assemblée »[2793].

Cette modification apparaît aux observateurs non avertis comme une modification marginale, incapable de bouleverser l'équilibre constitutionnel garanti par l'article 49 alinéa 3. Il s'agit pourtant, d'une véritable révolution, cette nouvelle rédaction permettant au Parlement de reprendre possession, sous réserve des prérogatives gouvernementales, du destin des textes qui sont appelés à devenir des lois.

Cette nouvelle rédaction est largement perçue comme une revalorisation des droits du Parlement. Ainsi, J. GICQUEL affirme : *« pour ce qui me concerne (...), je crois que l'innovation majeure, c'est l'article 42 de la Constitution. Les commissions parlementaires qui avaient été quelque peu discutées, rejetées en 1958, on ne manquait de voir dans les commissions parlementaires l'instrument du régime d'assemblée des troisième et quatrième (...). Que ce soit désormais le texte de la commission qui serve de support à la séance publique, sauf quelques dispositions, alors que jusqu'alors les commissions ne pouvaient pas modifier, fusse d'une virgule, le texte du Gouvernement. Que le droit d'amendement s'exerce désormais aussi bien en commission qu'en séance, a fait (...) que le Gouvernement est obligé de ''ramer''*[2794] *lorsque, pour une raison quelconque, ses partisans ne parviennent pas à ce résultat. Donc effectivement, il y a là un changement (...), la commission qui était un organe préparatoire est devenue pratiquement un organe décisionnel (...). Donc à mes yeux, c'est vraiment la réforme majeure »*[2795].

[2793] Article 42 alinéas 1 et 2 de la Constitution.
Les deux autres alinéas de l'article 42 disposent : « *la discussion en séance, en première lecture, d'un projet ou d'une proposition de loi ne peut intervenir, devant la première assemblée saisie, qu'à l'expiration d'un délai de six semaines après son dépôt. Elle ne peut intervenir, devant la seconde assemblée saisie, qu'à l'expiration d'un délai de quatre semaines à compter de sa transmission.*
L'alinéa précédent ne s'applique pas si la procédure accélérée a été engagée dans les conditions prévues à l'article 45. Il ne s'applique pas non plus aux projets de loi de finances, aux projets de loi de financement de la sécurité sociale et aux projets relatifs aux états de crise ».

[2794] Expression employée par B. ACCOYER.

[2795] J. GICQUEL, *Le Parlement : une réforme aboutie ?*, Les mercredis de la Documentation Française, 18 mai 2011, http://www.ladocumentationfrancaise.fr/entretiens/formats/flash/parlement.shtml

Il est toutefois permis de douter de la réalité d'une telle perception, notamment parce que les prérogatives du Gouvernement ont été accrues et qu'il peut maintenant assister aux débats, mais également aux votes qui se déroulent en commission (B). Présence qui justifie la crainte d'une intrusion de la discipline de vote dans les travaux des commissions, pourtant réputés plus consensuels que la discussion en séance (A).

A) Les commissions, cadre préservé du débat

Les modifications introduites en 2008 ont pour objectif d'améliorer la qualité de la loi et le déroulement du travail en séance publique, celle-ci devant se concentrer sur les dispositions problématiques et valider les dispositions techniques au sujet desquelles les commissions ont pu aboutir à un compromis. *« Les amendements soi-disant techniques ayant vocation à être intégrés au texte en commission, la nouvelle procédure doit donner à la séance publique un caractère plus politique, en focalisant les débats sur le désaccord entre le Gouvernement et la commission »*[2796]. Les effets positifs escomptés de la modification sont donc partiellement fondés sur la nature consensuelle des débats qui se déroulent en commission, la discipline de vote demeurant, dans cette enceinte, peu intense (1). Toutefois, les modifications apportées à l'article 42 de la Constitution ont entraîné, malgré la résistance des parlementaires, le bouleversement de la tradition parlementaire française et du travail en commission (2).

1) L'absence des ministres lors des débats en commission, condition du consensualisme

Il nous a déjà été possible d'estimer que si la discipline de vote s'applique en commission, celle-ci demeure exceptionnelle, puisque les conditions de son implantation

[2796] Ph. BACHSCHMIDT, La nouvelle procédure législative : une revalorisation des droits du... Gouvernement ?, *Constitutions*, 2010, p. 50. Cet objectif pieux peut cependant se révéler vain, l'attention étant portée, en séance, sur les amendements polémiques, alors que les auteurs d'amendements consensuels ou concertés, ne profitent pas de cette attention et de son corollaire : la mise en valeur du mandat.

S. LASVIGNES, secrétaire général du Gouvernement, confirme cette analyse : *« on pouvait s'attendre à ce que la richesse de ce travail en commission fasse que la discussion en séance se concentre sur les grands sujets politiques. Et on constate que la force des choses résiste et qu'il y a toujours en séance beaucoup d'amendements y compris beaucoup d'amendements rédactionnels, y compris beaucoup d'amendements techniques »*. S. LASVIGNES, *Le Parlement : une réforme aboutie ?*, Les mercredis de la Documentation Française, 18 mai 2011, http://www.ladocumentationfrancaise.fr/entretiens/formats/flash/parlement.shtml

durable n'y sont pas réunies. L'expertise des commissaires, autant que l'habitude acquise à force de travail en commun, constituent les premiers facteurs du consensualisme (a). Il est également le résultat de l'absence des ministres en charge du projet au moment des votes. Absence qui préserve, conformément aux règlements intérieurs des assemblées, l'indépendance des élus (b).

a) Expertise et huis clos, causes de la faiblesse de la discipline de vote en commission

La discipline de vote, si elle s'exprime parfois en commission, la majorité demeurant *« indéfectiblement solidaire du Gouvernement »*[2797] et offrant son soutien au Gouvernement lorsque celui-ci est en difficulté, y demeure exceptionnelle. Les antagonismes habituellement rencontrés lors des séances publiques s'expriment avec moins d'intensité au cours des travaux en commission, le consensualisme ambiant constituant un frein à la discipline de vote. Les parlementaires experts y recherchent, ensemble, le meilleur texte possible, sans que l'appartenance à un groupe adverse empêche nécessairement le compromis.

L'étude théorique de G. SARTIORI[2798] conduit à percevoir la commission comme *« un lieu pacifié de règlement des conflits »*[2799], les commissions apparaissant, dans toutes les démocraties, comme l'endroit où les antagonismes politiques s'effacent au profit du consensus. Cette perception est différemment justifiée. Le consensus peut ainsi s'expliquer par la composition homogène des commissions. Homogénéité non politique, mais reposant sur le fait que les commissions sont composées par des personnalités spécialement compétentes dans leur domaine. Expertise qui atténue les passions, y compris politiques, et permet d'aboutir au consensus. Les parlementaires ayant tendance à suivre l'expert de leur groupe qui maîtrise le sujet étudié. Ils suivent également la consigne confiée par les parlementaires responsables parce qu'ils savent qu'ils seront dans une même position privilégiée lorsqu'à leur tour ils seront les experts d'un sujet et qu'ils pourront compter sur la même attitude compréhensive de leurs collègues. Ce faisant, ils réduisent l'expression des

[2797] Th. CARTIER-MOLIN, La portée du nouveau rôle législatif des commissions parlementaires (commentaire des deux premiers alinéas de l'article 42 de la Constitution), *op. cit.*, p. 1412.
[2798] G. SARTIORI, *The theory of democracy revisited*, New Jersey, Chatham House, 1987.
[2799] Cl. VIKTOROVITCH, Les commissions parlementaires à l'Assemblée Nationale et au Sénat : un havre de paix ?, *Parlement[s]*, n° 14, 2010, p. 91.

oppositions et permettent aux experts de négocier, entre eux, mais sous le contrôle des commissaires, et plus largement du groupe, un compromis.

Dans ce contexte, face à des parlementaires de *bonne volonté*[2800], il semble que la discipline de vote ne trouve pas un terreau fertile à son développement. L'expertise des commissaires constitue un frein à l'installation de la discipline de vote en commission. Celle-ci est également contrariée par l'absence de publicité des débats qui préserve les parlementaires des pressions externes susceptibles d'influencer leurs votes.

En séance publique, les parlementaires doivent tenir un rôle politique prédéterminé : à la minorité celui de s'opposer ; à la majorité celui de soutenir le Gouvernement. S'éloigner, aux yeux de tous, de ce rôle, c'est risquer de ne plus être clairement identifié comme un membre de la majorité ou de l'opposition. Indétermination qui peut nuire aux parlementaires, les électeurs goûtant rarement la *trahison* de *leur* parlementaire. A l'opposé, les travaux en commission ne sont pas publics. Absence de publicité des débats[2801] et des votes en commission qui apparaît comme la garantie du consensualisme. Les débats réalisés à huis clos au sein d'une assemblée restreinte sont ainsi propices au consensus ... et à l'affaiblissement de la discipline de vote, les commissions voyant l'opposition joindre ses voix à celles de la majorité et inversement. H. PORTELLI estime ainsi que la présence du Gouvernement lors du travail en commission empêche majorité et opposition de rechercher un consensus. La publicité des débats modifie donc la nature des relations entre majorité et opposition, mais également entre le Gouvernement et sa majorité[2802].

L'absence des agents habituels de la discipline de vote explique également le consensualisme du travail effectué dans le cadre des commissions. Les collaborateurs des groupes parlementaires sont ainsi admis de manière très restrictive : un seul collaborateur peut assister aux travaux de la commission, à la condition expresse que l'un des membres du groupe soit effectivement présent. Cette condition n'est pas problématique pour le groupe majoritaire qui, comme le mentionne l'un des collaborateurs du groupe UMP, dispose toujours, en la personne du président de la commission[2803], d'un parlementaire, au moins, justifiant la présence d'un

[2800] Pour paraphraser l'expression de G. CARCASSONNE.

[2801] Hormis les comptes rendus qui résument la teneur des propos échangés, sans préciser le sens des votes émis par les parlementaires présents.

[2802] H. PORTELLI, *Le travail en commission*, colloque CECP, *Le Parlement et le nouveau droit parlementaire après la révision constitutionnelle de 2008*, Paris, Assemblée Nationale, 23 juin 2011.

[2803] Ou, s'agissant de la commission des Finances, du rapporteur général.

collaborateur. En revanche, cette condition est plus problématique s'agissant de groupes plus restreints[2804].

La règle est identique à l'Assemblée Nationale et au Sénat. Il semble toutefois que si le huis clos est total au Sénat, il est peu rigide à l'Assemblée Nationale, les portes des salles de commission étant *« ouvertes tandis que de nombreux fonctionnaires parlementaires entr[ai]ent ou sort[ai]ent »*[2805]. Clôture relative qui permet de constituer un public plus ou moins nombreux et constant, composé des *« stagiaires de la commission observée, administrateurs d'autres commissions, collaborateurs de ministres »*[2806]. Ceux-ci peuvent assister, lorsque leur ministre intervient, ou tant que le président ne leur demande pas de sortir, aux débats de la commission. *« Au début d'une réunion où A. MARLEIX avait du retard, le président de la commission a interpellé le public : ''y-a-t-il dans la salle des collaborateurs du ministre ? Je vais vous demander de bien vouloir sortir, tant qu'aucun membre du Gouvernement n'est présent'' »*[2807]. Cette interpellation nous permet de constater deux choses. D'une part, le ministre peut être accompagné de plusieurs collaborateurs, le président de la commission ne demandant pas *au collaborateur* du secrétaire d'Etat, avec lequel la commission aurait pris l'habitude de travailler (conseiller parlementaire ou technique en charge du projet de loi), mais *aux collaborateurs* de celui-ci de quitter la salle. Il semble également que les collaborateurs présents n'ont pas à être des collaborateurs du ministre en charge du dossier, le président de la commission soumettant la présence des collaborateurs non à celle du ministre dont ils dépendent, mais à celle d'un membre du Gouvernement. Indétermination qui profite aux collaborateurs de l'Exécutif. D'autre part, cette intervention démontre que *« si le président se soucie de garder le contrôle sur les observateurs, il lui est impossible de les connaître tous individuellement »*[2808]. L'existence de ce public participe à expliquer que le consensus qui s'exprime à l'Assemblée Nationale est moins intense, les députés ne pouvant se départir de leur rôle politique, que celui qui règne au Sénat. Au sein des

[2804] Comme celui du Nouveau Centre, l'ancien secrétaire général ayant évoqué les difficultés d'être tenu au courant des délibérations des commissions, l'interprétation du règlement interdisant aux collaborateurs du groupe d'être présents lors de sa réunion si aucun des députés habituellement affectés à cette commission n'a pu participer à ses travaux. L'information du groupe est alors assurée par les comptes-rendus, fournis par l'administration parlementaire, qui ne sont toutefois, pas publiés immédiatement. Le groupe peut également compter sur les relations qu'il entretient avec les administrateurs qui assistent les élus dans les commissions, afin d'obtenir les informations nécessaires. F. CECCONI, secrétaire général du groupe Nouveau Centre jusqu'à son entrée en 2011 dans le cabinet de F. SAUVADET, ancien président du groupe centriste devenu ministre de la Fonction Publique. Entretien avec l'auteur.

[2805] Cl. VIKTOROVITCH, Les commissions parlementaires à l'Assemblée Nationale et au Sénat : un havre de paix ?, *op. cit.*, p. 102.

[2806] *Ibid*. L'auteur évoque même la présence d'un photographe venu prendre quelques clichés au début d'une réunion.

[2807] *Ibid*.

[2808] *Ibid*.

commissions sénatoriales, le huis clos est *« extrêmement strict »*[2809] : *« les portes sont fermées, chacun des spectateurs est clairement identifié par l'ensemble des acteurs présents, la clôture est ressentie de manière très claire »*[2810]. Huis clos qui s'étend également aux parlementaires. Alors qu'à l'Assemblée Nationale, les députés qui ne font pas partie de la commission peuvent assister aux débats, cet accès est interdit aux sénateurs appartenant à d'autres commissions que celle qui examine le texte[2811]. Dès lors, les facteurs sociologiques et rationnels du consensus sont comme placés dans un incubateur, leur impact étant décuplé.

Les règlements des assemblées ont tenté de préserver la liberté de vote des parlementaires pendant l'examen du texte en commission, le Gouvernement n'ayant d'ailleurs aucun intérêt à imposer, à ce stade, la discipline de vote puisque, à l'époque, c'est le texte élaboré dans les ministères qui est soumis à l'assemblée et que le vote de chaque amendement proposé par la commission est, en séance, précédé de la mention rituelle de l'avis du Gouvernement, qui suffit à guider les parlementaires de la majorité.

b) Un consensualisme garanti par les règlements des assemblées

Le droit parlementaire, quelle qu'en soit la source, a toujours cherché à protéger l'autonomie des assemblées et à limiter l'accès des ministres aux travaux des commissions. *« L'interprétation donnée des dispositions réglementaires a été constamment soucieuse du respect de la liberté de discussion au sein des commissions, notamment lors de l'examen des amendements »*[2812]. Longtemps, en droit ou en fait, les ministres n'ont été entendus par les commissions que sur le fondement d'une invitation. Sous la Troisième République, *« l'usage imposait qu'ils y soient appelés »*[2813]. Sous la Quatrième République, l'article 53 de la Constitution permettait aux ministres d'accéder aux chambres et à leurs commissions. Ils y étaient entendus à leur demande. Règles qui ont été reprises par l'article 45 du règlement de l'Assemblée Nationale et par l'article 18 du règlement du Sénat.

[2809] *Ibid*. L'auteur évoque d'ailleurs sa présentation par le président de la commission sénatoriale qu'il a été autorisé à observer, le président lui faisant remarquer le caractère exceptionnel de sa présence. *« En ce qui nous concerne, le caractère exceptionnel et inédit de notre observation nous a été très explicitement souligné »*. *Ibid*.

[2810] *Ibid*.

[2811] Sauf évidemment lors des réunions visant à examiner les amendements proposés par les commissions saisies pour avis. Dans ce cas, le rapporteur est autorisé à intervenir

[2812] J. P. DUPRAT, La présence du Gouvernement en commission, une disposition peu débattue du projet de loi organique relatif à la procédure législative, *Les Petites Affiches*, mars 2009, n° 47, p. 7.

[2813] *Idem*, p. 6-7.

Le principe de l'accès des ministres aux commissions appartient donc à la tradition parlementaire française. Celle-ci est également fondée sur le principe de l'autonomie des assemblées. L'interprétation combinée de ces deux principes implique que les membres du Gouvernement n'assistent pas à toutes les séances des commissions, mais y soient accueillis à leur demande, ou à l'invitation des commissions. De 1958 à 1994, le règlement de l'Assemblée Nationale prévoit ainsi que si les ministres peuvent accéder à leur demande, ou à celle des commissions, aux réunions de travail, *« ils ne peuvent assister au vote »*[2814]. La résolution du 26 janvier 1994 modifie l'amplitude de cet accès puisque cette limitation est supprimée, l'article 45 du règlement de l'Assemblée Nationale disposant depuis : *« les ministres ont accès dans les commissions, ils doivent être entendus quand ils le demandent.*

Le président de chaque commission peut demander l'audition d'un membre du Gouvernement »[2815].

Disposition complétée par l'article 86-5 qui précise que, lors des débats portant sur les amendements, *« la participation du Gouvernement est de droit »*[2816].

Le Gouvernement semble, toutefois, avoir utilisé avec parcimonie ce nouveau droit. Ainsi J. J. HYEST, président de la commission des Lois du Sénat, fait-il remarquer à R. KAROUTCHI, secrétaire d'Etat chargé des Relations avec le Parlement, lors de la discussion relative au projet de *loi organique permettant l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution* : *« je dois avouer qu'il y a beaucoup plus d'invitations que de demandes. Il arrive même qu'il soit difficile de faire venir des ministres en commission (...), réflexion qui ne concerne pas, bien entendu, les membres du Gouvernement aussi sympathiques et disponibles que monsieur le secrétaire d'Etat chargé des Relations avec le Parlement ! »*[2817].

De même, malgré les allégations du secrétaire d'Etat chargé des Relations avec le Parlement, qui affirme, au cours des mêmes débats, que les ministres assistent au vote en commission[2818], il semble que cette possibilité ait été faiblement utilisée. *« En pratique, même à l'Assemblée Nationale, l'usage a toujours été respecté de ne permettre la présence des ministres que pour la présentation du projet, après laquelle il se retire »*[2819]. Différents collaborateurs

---

[2814] Article 45 du règlement de l'Assemblée Nationale.

[2815] Dispositions de l'article 45 du règlement de l'Assemblée Nationale issues de la résolution du 26 janvier 1994.

[2816] Article 86-5 du règlement de l'Assemblée Nationale résultant de la résolution du 26 janvier 1994.

[2817] J. J. HYEST, séance du 18 février 2009.

[2818] En répondant : *« bien sûr ! »* à la question posée par B. FRIMAT : *« le Gouvernement assiste donc aux votes des commissions à l'Assemblée Nationale ?»*. Séance du 18 février 2009.

[2819] J. P. DUPRAT, La présence du Gouvernement en commission, une disposition peu débattue du projet de loi organique relatif à la procédure législative, *op. cit.*, p. 7.

parlementaires, ont confirmé le commentaire de J. P. DUPRAT, estimant que la présence des ministres en commission se limitait, avant les modifications introduites en 2008 et 2009, aux auditions, sans que les ministres aient le loisir, la possibilité, ou la volonté, d'assister aux débats et votes.

Ces dispositions et leur interprétation ont toutefois été invalidées par le Conseil Constitutionnel qui les juge incompatibles avec les termes de la révision de 2008 : *« les dispositions en vigueur des règlements des assemblées restreignant dans ces hypothèses le droit d'accès du Gouvernement aux travaux des commissions sont rendues caduques par l'effet de l'entrée en vigueur de la révision constitutionnelle »*[2820].

La jurisprudence constitutionnelle impose aux assemblées de garantir le libre accès des ministres aux travaux des commissions ; intrusion qui pourrait avoir pour effet de renforcer l'emprise de la discipline de vote, les parlementaires y étant maintenant soumis en commission comme en séance.

2) Les réticences parlementaires à l'intrusion du Gouvernement

La nouvelle rédaction de l'article 42, qui fait du texte des commissions le fondement de l'examen en séance, entraîne la généralisation de la discipline de vote qui s'appliquera en commission avant de se manifester en séance. La discipline de vote est présentée par les parlementaires comme une auto responsabilisation, il est donc loisible d'étendre le comportement loyaliste, que les parlementaires de la majorité expriment en séance, aux commissions, ceux-ci n'étant pas tentés, au stade de la commission, de modifier complètement l'équilibre du texte gouvernemental, mais seulement d'y apporter des améliorations, techniques et/ou politiques. L'autodiscipline se renforcera en commission afin de ne pas provoquer l'échec du Gouvernement dont on prévoit que la tâche sera dorénavant plus difficile : *« la nouvelle procédure est perçue comme un facteur de rééquilibrage entre le Parlement et le Gouvernement, car il est plus difficile au Gouvernement de faire revenir l'assemblée sur le texte de la commission que d'obtenir le rejet d'un amendement du rapporteur »*[2821]. Toutefois, le Gouvernement n'entend pas se fonder sur la seule responsabilisation des élus, il veut s'assurer que son texte ne sera pas dénaturé lors de son

[2820] Conseil Constitutionnel, décision 2009-579 DC du 9 avril 2009.

[2821] Ph. BACHSCHMIDT, La nouvelle procédure législative : une revalorisation des droits du... Gouvernement ?, *op. cit.*, p. 50.

examen en commission. Pour cela, il a tenté d'imposer sa présence au moment des votes (a). Ce à quoi les parlementaires se sont opposés (b) avant d'y être contraints par le Conseil Constitutionnel.

a) L'acceptation d'une présence limitée

Si les parlementaires s'accordent à reconnaître que la présence du Gouvernement doit être garantie en commission, afin de lui permettre de défendre un texte qui ne sera plus, dans son intégralité, soumis à tous les parlementaires, ils n'entendent pas généraliser ce droit et veulent préserver la liberté de vote des élus en refusant aux ministres le droit d'être présents lors des votes.

Cette attitude démontre que pour les parlementaires, la discipline de vote qui se manifeste en commission doit être le résultat du consensus, de l'entreprise de conviction et de négociation mise en œuvre par les ministres. Les parlementaires attendent du Gouvernement qu'il s'attache le soutien des élus en les convaincant, non en les contraignant, et souhaitent maintenir en vigueur des principes qui s'appliquaient avant la réforme et restreignaient l'accès des ministres aux commissions. Ceux-ci n'intervenaient que lors des auditions, au cours desquelles ils étaient entendus et questionnés par les parlementaires afin de clarifier certaines dispositions et d'expliquer la philosophie du texte. Auditions plus officielles que celles réalisées dans le cadre du groupe majoritaire, et qui permettent à l'opposition et aux groupes minoritaires d'entendre les motivations du Gouvernement[2822].

Cette volonté de restreindre la présence des ministres peut également s'expliquer par l'impossibilité, de mener, en leur présence, une discussion dépassionnée, la présence de membres du Gouvernement au sein des commissions exacerbant les antagonismes. Elle incite l'opposition à développer, parfois de manière agressive, ses arguments, et en réaction, conduit la majorité à défendre *son* ministre. Impossible dans ce contexte de mener un dialogue fructueux. L'audition de B. HORTEFEUX par la commission des Lois lors de l'examen du *projet de loi portant réforme des collectivités territoriales* révèle cette impossibilité d'examiner sereinement les textes en présence du ministre : *« B. HORTEFEUX était le plus*

[2822] Ce que confirme Cl. VIKTOROVITCH lorsqu'il relate l'échange entre le président de la commission des Lois et un député de l'opposition, lors de l'examen en commission du *projet de loi portant réforme de l'organisation territoriale* et de l'audition des ministres en charge du projet de loi, B. HORTEFEUX, ministre de l'Intérieur, M. MERCIER, ministre de l'Espace Rural de l'Aménagement du Territoire et A. MARLEIX, secrétaire d'Etat aux Collectivités Territoriales : *« je vous rappelle que c'est pour vous que nous organisons ce type d'audition »*, Cl. VIKTOROVITCH, Les commissions parlementaires à l'Assemblée Nationale et au Sénat : un havre de paix ?, *op. cit.*, p. 97.

haut membre du Gouvernement en charge du dossier des collectivités territoriales - en plus d'être, depuis 2007, un pivot de plus en plus important de l'Exécutif. Il incarnait donc, aux yeux des députés de l'opposition, non seulement la réforme des collectivités territoriales, mais également le Gouvernement lui-même. S'opposer à lui, ne rien concéder, ne pas transiger, tel était probablement l'objectif que ces parlementaires s'étaient donné. En revanche, une fois le ministre parti, il fut de toute évidence devenu acceptable pour les députés comme pour les membres du Gouvernement encore présents, de chercher à nouer un certain dialogue de fond autour de la réforme en discussion »[2823].

Volonté partagée par la majorité et l'opposition. Ainsi, J. J. HYEST, président de la commission des Lois, estime qu'il convient de distinguer les auditions auxquelles les ministres sont appelés, bien évidemment, à participer, puis l'examen et le vote qui doivent se dérouler en dehors de la présence des membres du Gouvernement : *« nous souhaitons vraiment qu'il y ait le temps de l'audition des ministres puis le temps de la délibération et du vote. C'est pourquoi nous ne voulons pas qu'il soit inscrit dans la loi organique que les ministres doivent être présents pour la délibération et le vote des amendements »*[2824]. J. P. SUEUR expose la position de l'opposition, au cours de la séance du 21 janvier 2009 dont nous citons le compte-rendu : *« il a proposé que la commission puisse inviter le Gouvernement à être présent à ses travaux et que le Gouvernement soit entendu à sa demande, mais s'est dit opposé à ce que celui-ci soit présent au moment du vote »*[2825]. B. FRIMAT, qui appartient également au groupe socialiste du Sénat, adopte la même position : *« les ministres doivent pouvoir être reçus et entendus par les commissions, autant qu'ils le veulent, à leur demande ou sur invitation, mais ils ne sauraient être présents au moment du vote »*[2826]. Ces craintes expliquent que la loi organique renvoie aux règlements des assemblées la tâche de préciser les conditions dans lesquelles les ministres pourront assister aux travaux des commissions. Le dernier alinéa de l'article 13 de la loi organique relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 dispose donc, à l'issue des débats parlementaires : *« les règlements des assemblées déterminent les modalités selon lesquelles les ministres sont entendus, à leur demande, à l'occasion de l'examen d'un texte en commission »*. Rédaction qui traduit la

---

[2823] *Idem*, p. 109.
L'auteur, afin de préserver la confidentialité des débats, s'est engagé à ne fournir ni les noms des commissaires, ni les dates des réunions. Il mentionne simplement que celles-ci se sont déroulées entre décembre 2009 et mai 2010. *Idem*, p. 94.

[2824] J. J. HYEST, séance du 18 février 2009.

[2825] J. P. SUEUR. Compte-rendu de la séance de la commission des Lois du Sénat du 21 janvier 2009.

[2826] B. FRIMAT, séance du 18 février 2009.

défiance des parlementaires, conscients que la présence du Gouvernement au moment de l'examen et du vote en commission réduira leur liberté d'action ... et de vote.

b) Le refus de permettre aux ministres d'influencer les votes

Si les parlementaires reconnaissent que les ministres doivent pouvoir s'exprimer devant les commissions, afin d'expliquer les motivations de la législation qu'ils désirent introduire et de répondre aux questions des parlementaires, il n'est pas, selon eux, utile que la Constitution leur accorde d'autres prérogatives en commission. Y compris si c'est le texte de la commission qui est discuté en séance, puisqu'à ce stade le Gouvernement dispose d'un arsenal de mesures lui permettant de rétablir les dispositions qui auraient été modifiées malgré son opposition. *« Règle étrangère à l'histoire parlementaire française, règle inutile dès lors que le Gouvernement dispose en séance d'une majorité pour revenir sur les choix de la commission, l'accès illimité des ministres aux travaux des commissions ne résulte pas des travaux préparatoires de la révision »*[2827]. La revalorisation des droits du Parlement, qui était l'objectif que s'était fixé le constituant de 2008, semble n'avoir pas eu lieu, le Gouvernement tentant de maintenir son ascendant sur les parlementaires et sur la réécriture du texte par la commission. Les parlementaires, comme la doctrine, se sont opposés à cette vision datée du parlementarisme rationalisé, le Gouvernement n'ayant plus à augmenter ses prérogatives pour s'assurer l'équilibre de ses textes.

L'intervention du président de la commission des Lois du Sénat est révélatrice de la volonté des parlementaires de préserver le travail consensuel des commissions : *« vous estimez que le fait qu'on délibère désormais sur le texte de la commission implique que les ministres soient plus présents dans la commission et assistent, peut-être en totalité, à leurs travaux, mais jamais cette option n'a été évoquée lors des débats relatifs à la révision constitutionnelle. Vous disiez vous-même que ce serait en séance publique que le Gouvernement devrait intervenir : ''l'examen en séance publique du texte amendé par la commission (...) inverse en quelque sorte la charge des amendements. C'est au Gouvernement qu'il incombera, soit de revenir au texte initial, de défendre sa position et d'amender le texte'' »*[2828].

[2827] Ph. BACHSCHMIDT, La nouvelle procédure législative : une revalorisation des droits du... Gouvernement ?, *op. cit.*, p. 51.

[2828] J. J. HYEST, rapporteur pour le Sénat de la *loi organique relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44*, séance du 18 février 2009.

Selon le secrétaire d'Etat chargé des Relations avec le Parlement, l'unité de vote qui doit s'appliquer en commission, du fait de la nouvelle importance donnée au travail qui s'y déroule, doit être le résultat d'une entreprise de conviction menée par le Gouvernement. Celui-ci devra, avant et après l'examen en commission, convaincre les commissaires, puis l'ensemble des membres de sa majorité, de la légitimité de sa version et de la nécessité de revenir sur les dispositions adoptées par la commission.

A défaut, la présence du ministre en commission au moment des votes constitue l'une des pressions propres à la discipline de vote. Elle *« comporte un risque sur le terrain politique, celui de l'intervention directe dans la discussion entre parlementaires afin de contrôler les votes émis »*[2829]. J. J. HYEST constate également le contrôle que le Gouvernement s'assurerait ainsi sur les votes : *« la présence du Gouvernement pendant toute la séance de commission aurait pour conséquence d'influencer fortement le vote des amendements »*[2830]. B. FRIMAT partage cette analyse : « *il ne me semble pas en effet qu'il soit dans la vocation ministérielle de jouer les ''serre-files'' des parlementaires de la majorité, pour reprendre l'expression employée en commission par R. BADINTER lors de l'audition de M. KAROUTCHI »*[2831]. Les ministres, si leur présence vient à se généraliser au moment des votes en commission, deviendraient donc les garants de la discipline de vote, s'assurant du respect des consignes. Le terme *« serre-files »* employé par les sénateurs désignant un militaire *« placé derrière la troupe en marche pour s'assurer que chacun suit à sa place »*[2832].

P. AVRIL et G. CARCASSONNE, auditionnés par la commission des Lois du Sénat, constatent également que l'octroi au Gouvernement du droit d'assister aux votes, constitue un déséquilibre. P. AVRIL juge *« que cette présence lors du vote peut être jugée maladroite »*[2833]. G. CARCASSONNE avait, quant à lui, conseillé une nouvelle organisation du travail en commission garantissant et la liberté de débat des parlementaires et la stabilité de la politique gouvernementale. Il avait proposé aux parlementaires *« de prévoir l'adoption par les commissions d'un texte provisoire, hors la présence du Gouvernement et de permettre à ce*

[2829] J. P. DUPRAT, La présence du Gouvernement en commission, une disposition peu débattue du projet de loi organique relatif à la procédure législative, *op. cit.*, p. 7.

[2830] J. J. HYEST. Compte-rendu de la séance de la commission des Lois du Sénat du 21 janvier 2009.

[2831] B. FRIMAT, séance du 18 février 2009.

[2832] *Le Petit Larousse Illustré*, p. 935.

Il semble que le Gouvernement soit dorénavant assisté dans cette tâche de surveillance par un représentant des groupes parlementaires de la majorité (les groupes d'opposition disposent également d'un représentant au sein des commissions). J. GICQUEL, évoquant cette présence, se refuse toutefois à comparer ce représentant à *« un commissaire politique »*. J. GICQUEL, *Le Parlement : une réforme aboutie ?*, Les mercredis de la Documentation Française, 18 mai 2011.

http://www.ladocumentationfrancaise.fr/entretiens/formats/flash/parlement.shtml

[2833] Compte-rendu de l'audition par la commission des Lois du Sénat de P. AVRIL, 21 janvier 2009.

dernier de demander à être entendu avant son examen en séance publique, afin qu'il soit le cas échéant rectifié ».[2834] L'objectif de la réorganisation proposée est d'assurer aux parlementaires la possibilité d'étudier et de modifier librement le projet de loi, avant, éventuellement, d'entendre les ministres responsables et de modifier le texte qui sera ensuite soumis à l'assemblée en séance publique. Organisation qui limite la diffusion de la discipline de vote et impose aux ministres de mettre en œuvre l'entreprise de conviction, en commission, et en amont, auprès de sa majorité, afin qu'elle accepte d'introduire les modifications sollicitées. Procédure qui respecte l'inversion de la charge des amendements évoquée par le secrétaire d'Etat chargé des Relations avec le Parlement et souhaitée par les parlementaires.

Si les parlementaires refusent d'accorder au Gouvernement le droit d'être présent en commission au moment des votes, c'est afin d'assurer la sérénité de leur travail. *« Peut-être quelques ministres, en tout cas de nombreux conseillers sont très enclins à encadrer davantage le travail parlementaire, estimant sans doute que, parce que l'on nous confie plus de responsabilités, il faut nous donner moins d'autonomie ! »*[2835]. Certains estiment d'ailleurs que les violations de la discipline de vote en commission sont aujourd'hui, comme celles commises en séances, susceptibles d'être réprimées. Les parlementaires pouvant légitimement craindre, à l'approche des élections législatives et sénatoriales, que leur dissidence hypothèque leurs chances d'être à nouveau investis par le parti présidentiel.

La présence des ministres au moment du vote est donc synonyme pour les élus de l'intensification de la discipline de vote dans les commissions et de la rigueur de l'impératif d'unité qui s'imposera aussi strictement en commission qu'en séance. Malgré ces préventions légitimes, le Conseil Constitutionnel a interdit aux assemblées de limiter le droit du Gouvernement d'intervenir en commission.

Alors que la modification de l'article 42 devait renforcer le poids des parlementaires dans la discussion législative et amplifier la dimension consensuelle de la discipline de vote aux dépens de sa dimension autoritaire, le Gouvernement se devant, après la réforme de *« négocier, discuter, chercher des points d'accord, des compromis, expliquer, justifier le choix du Gouvernement avec les parlementaires »*[2836], elle a renforcé l'intensité de la discipline de vote.

[2834] Compte-rendu de l'audition par la commission des Lois du Sénat de G. CARCASSONNE, 21 janvier 2009.
[2835] J. J. HYEST, séance du 18 février 2009.
[2836] P. JAN, Les débats des projets à partir du texte de la commission : dispositions innovantes ... sous conditions ou risque d'un nouveau déséquilibre ?, *Les Petites Affiches*, décembre 2008, n° 254, p. 69.

B) *Deux ans d'application du nouvel article 42, l'intrusion certaine[2837] de la discipline de vote dans les commissions parlementaires*

Dans l'esprit du constituant, la nouvelle rédaction de l'article 42 de la Constitution devait s'accompagner d'une phase plus importante de concertation entre le Gouvernement et sa majorité. Le premier devant s'assurer, par la conviction, que la seconde ne modifierait pas totalement l'équilibre de son texte. La décision du Conseil Constitutionnel du 9 avril 2009 n'a pas permis l'évolution escomptée, celui-ci offrant aux ministres la faculté d'influencer les votes émis en commission, par leur présence ou par des directives de vote. Les nouvelles règles du travail parlementaire (1) permettent donc à la discipline de vote de s'introduire, voire, à plus long terme, de s'enraciner en commission (2).

1) Les nouvelles règles du travail parlementaire

Alors que la tradition parlementaire française excluait que les ministres puissent être présents dans les commissions lors des votes, la décision du Conseil Constitutionnel impose aux assemblées de permettre au Gouvernement l'accès aux commissions, y compris au moment des votes, le texte examiné en séance étant dorénavant, sauf exception, le texte issu des travaux en commission. Les assemblées, autant que le Gouvernement, ont donc dû se plier à ces nouvelles règles de fonctionnement (a). Toutefois, la tradition parlementaire a freiné l'intrusion des ministres en commission (b).

a) Le nouveau cadre juridique

Le Conseil Constitutionnel s'appuie sur une interprétation combinée des articles 31, 40, 41, 44 et 42 de la Constitution, pour estimer que les assemblées ne peuvent limiter, dans leur règlement, le droit pour le Gouvernement d'user de ses prérogatives constitutionnelles,

[2837] Certes, les commissaires ont parfois rejeté les consignes gouvernementales et privilégié la vision parlementaire du texte. Tel fut le cas, notamment, en 2011, lors de l'examen des dispositions prévoyant le recul de la limite d'âge de la retraite dans la haute fonction publique à soixante-cinq ans. Toutefois, et comme le reconnaît le secrétaire général du Gouvernement, le dispositif est encore en rodage et les ministres s'adaptent progressivement au mécanisme, qui est appelé, comme la discipline de vote, à se rigidifier, notamment en cas de victoire la gauche aux élections sénatoriales.

qu'il s'agisse du droit d'accès, du droit d'amendement ou du droit de soulever les différentes irrecevabilités prévues par la Constitution. *« Considérant que ces dispositions constitutionnelles impliquent que le Gouvernement puisse 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 assister aux votes destinés à arrêter le texte sur lequel portera la discussion en séance »*[2838].

En conséquence, les règlements des assemblées ont dû garantir au Gouvernement un droit d'accès aux débats, mais également aux votes. Les dispositions du règlement de l'Assemblée Nationale, suffisamment vagues n'ont pas été modifiées[2839]. L'article 45 dispose donc toujours : *« les ministres ont accès dans les commissions ; ils doivent être entendus quand ils le demandent »*. De même, l'article 86 alinéa 6, qui reprend les termes de l'ancien article 86 alinéa 5, dispose que la participation du Gouvernement au débat *« est de droit »*.

En revanche, le règlement du Sénat a dû être modifié, son article 18 interdisant expressément aux ministres d'être présents au moment des votes. Le nouvel article 18 dispose dorénavant : *« les ministres ont accès dans les commissions. Ils doivent être entendus quand ils le demandent. Les membres du Gouvernement peuvent assister aux votes destinés à arrêter le texte des projets et propositions de loi sur lequel portera la discussion en séance »*. Afin d'assurer la conformité de son règlement à l'interprétation du Conseil Constitutionnel, le Sénat a intégré les termes de la décision dans son nouvel article 18. Rédaction qui comporte une limite implicite : la faculté des ministres d'assister aux votes semblant n'être réservée qu'aux textes qui seront discutés en séance sur la base du travail opéré en commission. Cela exclut, au terme du deuxième alinéa de l'article 42 de la Constitution, les projets de révision constitutionnelle, les projets de loi de finances et les projets de loi de financement de la sécurité sociale. Lors de l'examen de ces textes, la latitude du Gouvernement devrait être moins large, les ministres ne pouvant, à cette occasion, demeurer présents lors des votes. Le règlement de l'Assemblée Nationale exclut explicitement la possibilité pour les ministres d'assister au vote des *textes financiers* et des projets de loi constitutionnelle. Les dispositions de la deuxième partie du règlement de l'Assemblée Nationale consacrée à la *« procédure législative applicable aux révisions constitutionnelles, aux projets de loi de finances et aux projets de loi de financement de la sécurité sociale »* contenant l'article 117-1, dont le

[2838] Conseil Constitutionnel, décision 2009-579 DC du 9 avril 2009.
[2839] Il y a toutefois eu certains aménagements, voir *infra*.

quatrième alinéa affirme : *« les membres du Gouvernement n'assistent pas au vote en commission »*.

En dehors des cas sus-évoqués, la jurisprudence du Conseil Constitutionnel a donc rendu possible la présence du Gouvernement[2840] dans les commissions à tous les stades d'examen et, notamment, lors du vote.

Le Premier Ministre a fortement incité les ministres à profiter de la faculté que leur a reconnu le Conseil Constitutionnel[2841] de participer aux travaux des commissions. *« Ainsi que l'a jugé le Conseil Constitutionnel, les membres du Gouvernement tiennent directement de la Constitution le droit de participer aux travaux des commissions consacrés à l'examen des projets et propositions de loi ainsi que des amendements dont ils font l'objet et d'assister aux votes destinés à arrêter le texte sur lequel les discussions porteront en séance.*

Votre participation active aux travaux des commissions est nécessaire pour que vous puissiez utilement faire valoir le point de vue du Gouvernement sur le texte que vous défendez ainsi que, le cas échéant pour opposer les irrecevabilités découlant des articles 40 et 41 de la Constitution. Je vous demande de participer pleinement à cette étape désormais essentielle de la discussion législative qu'est l'examen en commission. Notre participation sera déterminante pour assumer le nouvel équilibre recherché par le constituant, qui consiste à renforcer le rôle du Parlement, sans priver le Gouvernement de moyens de mener son action.

Vous devrez donc vous rendre disponibles à l'égard des assemblées et veiller, par un travail approfondi dans les commissions, à ce que les questions posées par les textes que vous défendez au nom du Gouvernement soient dûment examinées en amont de la séance publique »[2842]. Le Gouvernement entend donc profiter de toutes les possibilités nouvelles que lui a reconnues la réforme de 2008.

Près de deux ans après l'application de la règle nouvelle, il est possible de constater que la présence des ministres lors des votes en commission renforce l'impératif d'unité qui s'impose aux commissaires depuis que c'est leur texte qui est discuté en séance. Pourtant, la pratique ne semble pas encore être fixée.

[2840] Le terme est ici plus large que celui employé par l'article 18 du règlement du Sénat, les sénateurs ayant tenu à se prémunir contre l'action des conseillers évoqués par J. J. HYEST, prompts à limiter leur autonomie.

[2841] Il s'agit effectivement d'une faculté et non d'une obligation ; le Conseil Constitutionnel ayant pris soin d'utiliser le verbe pouvoir et non devoir qui aurait imposé une servitude nouvelle au Gouvernement. Faculté à laquelle, les parlementaires ne peuvent, sous réserve de remarques formulées plus haut, s'opposer.

[2842] Circulaire du Premier Ministre du 15 avril 2009, relative à la mise en œuvre de la révision constitutionnelle (procédure législative).

b) Une application hésitante

L'attachement du Gouvernement à l'extension de ses prérogatives a pu faire craindre une intensification de la discipline de vote aux votes en commission. La réalité semble être plus mitigée.

Si le site de l'Assemblée Nationale affirme que les ministres sont, depuis la fin du premier semestre 2009, *« fréquemment présents lors de l'examen des projets de loi »*, cette fréquence semble en fait dépendre du texte examiné et de la personnalité du ministre : *« en principe, le Gouvernement peut assister à cet examen. En pratique, cette faculté n'a été que très rarement utilisée jusqu'à l'entrée en vigueur, le 1er mars 2009, de la disposition constitutionnelle prévoyant l'examen en séance du texte résultant des travaux de la commission. Depuis lors, un membre du Gouvernement est généralement présent lors de l'examen en commission des projets de loi, même si les modalités de sa participation au débat sont assez variables. Certains ministres n'hésitent pas à intervenir fréquemment, d'autres se contentant de donner leur avis lorsque la commission le sollicite* »[2843].

En conséquence, les témoignages divergent et rendent vaine toute tentative de synthèse généralisable quant à la présence des ministres en commission et surtout quant à l'intrusion d'une discipline de vote plus intense en commission.

L'application des nouvelles dispositions constitutionnelles et réglementaires est donc contingente, elle dépend des ministres, mais également des textes. Ainsi, si l'un des collaborateurs du groupe UMP, assigné à la commission des Lois de l'Assemblée Nationale, estime que la révision constitutionnelle n'a rien modifié aux pratiques antérieures et que les ministres sortent habituellement de la salle de la commission à la fin de leur audition et n'assistent pas, pour des raisons d'emploi du temps, aux travaux de celle-ci, ni, *a fortiori*, au vote des amendements, il estime toutefois, après réflexion, que cela est casuel. Il se souvient, notamment, que M. MERCIER, ministre de la Justice, a souhaité rester en commission au moment de l'examen et des votes, afin de pouvoir donner son avis sur les amendements. Toutefois, il estime qu'il s'agit d'une exception et que la discipline de vote n'est pas plus intense qu'auparavant, les députés UMP ayant l'habitude de suivre le rapporteur du texte ou le président de la commission, considérés comme des experts du sujet. C'est donc davantage le facteur sociologique que la discipline de vote qui explique, hier comme aujourd'hui, l'unité

[2843] http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/fiches_synthese/fiche_24.asp.

des députés de la majorité en commission[2844]. B. ROMAN, député socialiste membre de la commission des Lois, confirme cette vision : *« les ministres participent effectivement aux réunions de commission et ne se retirent pas au moment des votes. Je ne pense pas que cela nuise à la sérénité des débats »*[2845]. La possible emprise du Gouvernement sur les votes émis en commission[2846] est, toutefois, renforcée par la présence des collaborateurs : *« les collaborateurs des ministres sont désormais présents quasiment en permanence dans les travaux de nos commissions »*[2847].

L'assistant parlementaire d'un sénateur socialiste de la commission des Lois estime que les ministres interviennent relativement peu en commission[2848]. Les interventions étant, du fait des contraintes d'emploi du temps, réservées aux textes les plus importants et les ministres limitant leur présence aux auditions avant de quitter la salle de commission pour remplir d'autres obligations, notamment parce que les commissions se réunissent le mercredi matin, jour de réunion du Conseil des ministres[2849].

Un collaborateur du groupe SRC, spécialiste des questions sociales, estime, en revanche, qu'il est habituel que les ministres soient présents en commission. Sans que cela change, de son point de vue, l'intensité de la discipline de vote, le facteur sociologique devenant même un frein à l'emprise gouvernementale sur les votes, les parlementaires ayant tendance à suivre plus facilement les experts de leur groupe que le ministre.

Le secrétaire général du Gouvernement, S. LASVIGNES, estime que la nouvelle rédaction de l'article 42 a provoqué, outre un traumatisme dans les cabinets ministériels qui ont pesé chaque mot du projet de loi dont ils assistent impuissants à la réécriture, une acculturation du Gouvernement. Selon lui, le processus est en cours, ce qui explique l'application hésitante. *« Il a fallu beaucoup insister, je crois que le Premier Ministre a eu de ce point de vue une attitude très tenace, il a fallu beaucoup insister pour que les ministres réalisent qu'il leur*

[2844] Collaborateur ayant souhaité conserver l'anonymat. Entretien avec l'auteur.

[2845] B. ROMAN, échange de mails. La personnalité consensuelle de l'actuel ministre de la Justice explique, sans doute, ce jugement.

[2846] Selon B. ROMAN, celle-ci devrait être le résultat d'une concertation menée en amont entre les deux faces de la majorité : *« il est clair qu'en cas de demande expresse d'un ministre, les députés de la majorité doivent pouvoir être sensibilisés en amont à l'examen d'un texte sur le vote de tel ou tel amendement »*. B. ROMAN, échange de mails.

[2847] B. ROMAN, échange de mails.

[2848] Position confirmée par H. PORTELLI qui affirme que les ministres, s'ils présentent leur projet et peuvent assister au travail en commission, ne sont pas présents au moment des votes. H. PORTELLI, *Le travail en commission*, colloque CECP, *Le Parlement et le nouveau droit parlementaire après la révision constitutionnelle de 2008*, Paris, Assemblée Nationale, 23 juin 2011.

[2849] J. GICQUEL relativise cette affirmation en estimant que certains ministres ont *« séché »* le Conseil des ministres, afin d'assister aux travaux et votes des commissions. J. GICQUEL, *Le Parlement : une réforme aboutie ?* Les mercredis de la Documentation Française, 18 mai 2011.
http://www.ladocumentationfrancaise.fr/entretiens/formats/flash/parlement.shtml

faudrait davantage être présents au Parlement, venir en commission, venir en séance, discuter avec la commission. Et je crois que les ministres, au début, ont peut-être essayé d'esquiver, ça se comprend. Ils ont compris. Ils ont compris, notamment, ce que c'est que d'essayer de ''ramer'', c'est-à-dire la situation où, en séance, il faut non plus défendre le texte du Gouvernement, mais arriver à retrouver le texte du Gouvernement à partir du texte de la commission. Ce n'a plus rien à voir et donc ils ont compris que le travail, une part déterminante du travail se fait désormais en amont. Et comme la part déterminante du travail se fait en amont, on a assisté, premièrement, à une revalorisation très forte du rôle des commissions, deuxièmement, à de nouveaux rôles, aussi, des présidents de commissions et troisièmement je dirai un nouveau dialogue. On s'est rendu compte qu'on pouvait être d'accord avec sa majorité sur des orientations, ça ne dispensait pas de débattre sur des modalités et des options. Et puis il y a le dernier point qui est symbolique mais qui est important aussi. C'est qu'on est dans la situation où la loi est écrite par le Parlement.

Je crois qu'on s'est habitué à ces choses là. Disons quand même je crois que l'acculturation n'est pas terminée »[2850].

Selon le secrétaire général du Gouvernement, la pratique serait consensuelle, malgré quelques accidents de parcours, les parlementaires n'étant pas toujours disposés à suivre le Gouvernement

Les comptes-rendus des commissions des Affaires Sociales de l'Assemblée Nationale et du Sénat, lors de l'examen du *projet de loi relatif aux droits et à la protection des personnes faisant l'objet de soins psychiatriques et aux modalités de leur prise en charge*, semblent attester cette autonomie conservée par les parlementaires de la majorité face à ce qui s'apparente à des consignes gouvernementales. Avant que le Gouvernement n'obtienne le rétablissement d'un texte plus convenable à ses yeux.

2) L'exemple de l'examen du projet de loi relatif aux droits et à la protection des personnes faisant l'objet de soins psychiatriques et aux modalités de leur prise en charge.

Les responsables de la majorité estiment que le Gouvernement devra dorénavant prêter plus d'attention à la discussion parlementaire, notamment celle qui se déroule en commission.

[2850] S. LASVIGNES, *Le Parlement : une réforme aboutie ?*, Les mercredis de la Documentation Française, 18 mai 2011, http://www.ladocumentationfrancaise.fr/entretiens/formats/flash/parlement.shtml

Ainsi, B. ACCOYER, président de l'Assemblée Nationale affirme : *« il y a désormais le fait que ce soit le texte issu de la commission qui va être examiné dans l'hémicycle. Cela change, inverse en réalité la place, le rôle, le poids dans la procédure législative entre le Gouvernement et le Parlement. En effet, en commission, et cela arrive très souvent, le texte est parfois totalement réécrit. Avant c'était purement informatif. Aujourd'hui, c'est ce texte totalement réécrit qui arrive dans l'hémicycle et si le Gouvernement veut revenir à son texte, comme on dit, il va devoir ''ramer''. Et on voit bien que désormais s'il n'y a pas un ministre fort qui est présent en commission, qui défend son texte pied à pied, et bien tout peut changer et le texte va sortir parfois même à l'inverse de ce que l'Exécutif avait au départ prévu »*[2851].

La nécessaire présence d'un ministre révèle que l'unité obtenue en commission est habituellement le fait de la conviction (a). Toutefois, si le ministre a besoin d'être *fort*, c'est également pour, parfois, imposer sa rédaction aux parlementaires ; la discipline de vote se fait alors moins consensuelle (b).

a) Un déroulement calqué sur celui de la séance

Etudiant le nouvel article 42 de la Constitution, Ph. BACHSCHMIDT affirme : *« en pratique, le ministre concerné n'assiste pas systématiquement aux réunions de la commission, mais il ne manque pas d'être présent lorsque naissent des difficultés qui requièrent de solliciter sa majorité, au besoin contre les propositions du rapporteur, allongeant les réunions et leur conférant une physionomie similaire à la séance »*[2852]. Cette analyse se vérifie parfaitement lors de l'examen, par les commissions des Affaires Sociales des assemblées, au cours du premier semestre 2011, du *projet de loi relatif aux droits et à la protection des personnes faisant l'objet de soins psychiatriques et aux modalités de leur prise en charge*, texte apparemment ordinaire, qui s'est révélé problématique.

La secrétaire d'Etat chargée de la Santé, N. BERRA, a assisté aux débats menés dans le cadre des commissions des Affaires Sociales des deux assemblées, elle a été entendue avant le vote des amendements et a ainsi pu confier, comme en séance, la directive de vote du Gouvernement[2853]. La directive est parfois, comme en séance, peu précise, le membre du

[2851] B. ACCOYER, *Le Parlement : une réforme aboutie ?*, Les mercredis de la Documentation Française, 18 mai 2011, http://www.ladocumentationfrancaise.fr/entretiens/formats/flash/parlement.shtml

[2852] Ph. BACHSCHMIDT, La nouvelle procédure législative : une revalorisation des droits du... Gouvernement ?, *op. cit.*, p. 51.

[2853] Elle n'a en revanche pas participé aux travaux de la commission sénatoriale chargée, après le rejet du texte qu'elle avait élaboré, d'examiner les amendements avant leur présentation en séance. Le texte examiné en séance

Gouvernement s'en remettant alors à la sagesse des parlementaires de la commission. Ainsi, le 2 mars 2011, lors de l'examen des amendements par la commission des Affaires Sociales de l'Assemblée Nationale, la secrétaire d'Etat s'en remet à la sagesse des commissaires s'agissant de l'amendement du rapporteur qui rend automatique la saisine du juge des libertés et de la détention lorsqu'il y a un désaccord entre le préfet, qui souhaite maintenir le patient en soins psychiatriques et le psychiatre, qui ne l'estime pas nécessaire. La formule ministérielle est alors lapidaire : *« sagesse »*[2854]. Dans ce cas seulement il est possible d'estimer que les parlementaires de la majorité disposent d'une liberté de vote, dans tous les autres cas, leur vote est orienté, le membre du Gouvernement présent ayant explicitement fait connaître sa perception de l'amendement et la directive de vote que le Gouvernement aimerait voir respectée.

D'autres fois, comme en séance, le ministre informe les parlementaires de l'avis favorable du Gouvernement. En l'espèce, la secrétaire d'Etat chargée de la Santé a ainsi pu donner un avis favorable à l'amendement du rapporteur, G. LEFRAND, député UMP, qui propose qu'en cas d'hospitalisation sous contrainte, le juge soit prévenu après huit jours et non après douze jours d'hospitalisation, afin qu'il dispose d'un délai raisonnable pour prendre connaissance du dossier et décider d'intervenir dans les quinze jours de l'hospitalisation, comme la loi lui en fait l'obligation[2855]. Cet amendement, qui a reçu le soutien du Gouvernement, a été adopté par la commission, sans qu'il soit tout à fait possible de dire que la directive de vote a eu, en l'espèce, une véritable influence sur le vote des députés, certains amendements, du rapporteur notamment, faisant l'unanimité et recevant l'aval de la secrétaire d'Etat, mais également de l'opposition.

Parfois, la secrétaire d'Etat parvient à obtenir la satisfaction de la volonté du Gouvernement sans avoir à l'exprimer de manière explicite. C'est le cas lorsque le commissaire qui présente un amendement choisit, devant l'insistance du ministre, qui est conscient que celui-ci pourrait être adopté du fait du soutien apporté par l'opposition, de retirer celui-ci. Tel fut le cas, à l'Assemblée Nationale, lors de l'examen en commission, le 2 mars 2011, de l'amendement proposé par le rapporteur qui souhaitait intégrer aux équipes du SMUR un infirmier ayant des compétences psychiatriques. Amendement soutenu par l'opposition : *« les équipes du SMUR*

---

n'étant plus celui de la commission, la présence du Gouvernement lors des votes émis par la commission n'est plus possible, les votes n'étant plus *« destinés à arrêter le texte des projets et propositions de loi sur lequel portera la discussion en séance »*.

[2854] Compte-rendu de la commission des Affaires Sociales de l'Assemblée Nationale, 2 mars 2011.

[2855] Modification qui n'entraîne pas la suppression du certificat médical transmis après douze jours d'hospitalisation, afin que le juge puisse se prononcer en toute conscience quant à l'état de santé du patient.

se réduisent actuellement à un chauffeur, à un médecin urgentiste et à un infirmier anesthésiste. Abstraction faite des difficultés liées à l'insuffisance de moyens dont dispose l'hôpital public, je suis favorable à l'amendement du rapporteur. La prise en charge psychiatrique n'a rien à voir avec celle d'une insuffisance rénale, cardiaque ou respiratoire : elle nécessite des gestes spécifiques et un médecin psychiatrique ou un infirmier psychiatrique sur place pourrait faire des miracles ! »[2856]. Devant l'hostilité du Gouvernement, N. BERRA affirmant : *« il ne me semble pas opportun d'alourdir le dispositif existant »*[2857], et de certains de ses collègues de la majorité qui souhaitent que la proposition soit réaménagée, notamment afin de prévoir la présence automatique d'un psychiatre non auprès des équipes du SMUR, mais aux urgences, le rapporteur décide de retirer son amendement. *« Je vous remercie tous de l'intérêt que vous portez à mon amendement. Ayant pratiqué la médecine d'urgence pendant vingt ans, j'ai pu moi aussi mesurer toute l'utilité des infirmiers qui ont une compétence en psychiatrie : ils savent régler neuf problèmes sur dix, sans médicament, simplement par la parole ! Cela étant, j'ai bien compris les difficultés auxquelles se heurte ma proposition en l'état : je la retire donc »*[2858]. S'il rappelle son expertise sur le sujet, il n'entend pas s'opposer au Gouvernement et préfère retirer volontairement un amendement auquel il tient manifestement. La discipline de vote peut donc s'appliquer également à ce stade, dans une mesure qui n'existait pas auparavant, les amendements présentés par le rapporteur pouvant être rejetés par l'assemblée à la demande du Gouvernement sans avoir jamais été intégrés au texte, ce qui se serait passé en l'espèce[2859].

Il arrive enfin, des cas où l'avis exprimé par le ministre présent au nom du Gouvernement n'est pas suivi par les parlementaires membres de la commission. Tel fut le cas le 3 mai 2011, lors de l'examen du *projet de loi relatif aux droits et à la protection de personnes faisant l'objet de soins psychiatriques et aux modalités de leur prise en charge*, les sénateurs décidant

---

[2856] C. GENISSON, le 2 mars 2011, lors l'examen par la commission des Affaires Sociales de l'Assemblée Nationale du *projet de loi relatif aux droits et à la protection des personnes faisant l'objet de soins psychiatriques et aux modalités de leur prise en charge*.

[2857] N. BERRA, *idem*.

[2858] G. LEFRAND, *idem*.

[2859] Parfois, la victoire du Gouvernement, ainsi obtenue par le retrait d'un amendement problématique, est éphémère, le parlementaire précisant qu'il représentera l'amendement au cours de la réunion consécutive à l'examen du texte par la commission saisie pour avis, et/ou en séance. C'est le cas de l'amendement présenté au Sénat par J. R. LECERF, rapporteur pour avis, qui avait proposé d'unifier le contentieux relatif aux hospitalisations sous contrainte et de le confier au juge judiciaire, gardien, en vertu de l'article 66 de la Constitution de la liberté individuelle. La secrétaire d'Etat à la Santé N. BERRA, approuve les réserves de la rapporteure, M. DINI qui craint que l'unification soulève des difficultés pratiques et retarde l'application de la loi. En conséquence, le rapporteur pour avis décide de retirer son amendement tout en précisant : *« je le retire mais je le redéposerai à titre personnel. La saisine du juge administratif est toujours possible. Donc si on n'unifie pas, vous aurez l'un et l'autre. Les juges administratifs étaient favorables et les juges judiciaires jugeaient l'augmentation de travail minime »*. J. R. LECERF, compte-rendu de la réunion de la commission des Affaires Sociales du Sénat, 3 mai 2011.

d'adopter, contre l'avis du Gouvernement, l'amendement numéro un, présenté par la rapporteure, M. DINI. Celui-ci est revenu sur un point essentiel du texte ouvrant la possibilité de recourir, sans le consentement du patient, à des soins ambulatoires, sans pour autant que les modalités de soins dispensés, sous contrainte, en dehors d'un établissement hospitalier ne soient entièrement définies. Le Gouvernement se déclare opposé à l'adoption d'un amendement qui prive le texte d'une des dispositions novatrices : *« le Gouvernement est défavorable à cet amendement car il vide le texte de sa substance »*. Malgré l'avis défavorable du Gouvernement, l'amendement de la rapporteure est adopté par la commission, grâce au soutien des voix UC, qui suivent en l'espèce l'expertise de la rapporteure, présidente UC de la commission des Affaires Sociales, des voix de l'opposition qui rejettent un texte, selon eux, répressif et inabouti, et par deux sénateurs UMP, qui estiment que ses imprécisions sont préjudiciables.

Si l'on en reste à cet épisode, il est possible d'estimer que la modification de l'article 42 de la Constitution n'a pas modifié l'intensité de la discipline de vote, les sénateurs ayant, en l'espèce violé une consigne de vote claire du Gouvernement afin de voter en conscience et de rejeter le texte voté par l'Assemblée. Toutefois, les événements qui succèdent à ce vote inhabituel permettent d'infirmer cette première conclusion, le Gouvernement ayant obtenu de sa majorité sénatoriale un rétablissement de l'équilibre initial du projet de loi.

b) La discipline de vote garante de l'intégrité des projets de loi

Si le texte de la commission avait été adopté, ses modifications auraient été soumises aux sénateurs lors de la discussion publique et il a déjà pu être établi que dans ce cas, le Gouvernement éprouverait des difficultés à obtenir un retour au texte initial. Le Gouvernement, soutenu par sa majorité, est donc parvenu à invalider les modifications introduites par le vote de l'amendement numéro un. Les sénateurs UMP ont, en effet, suite à l'adoption de cet amendement décidé de ne pas voter en faveur du texte de la commission. Aussi, le 3 mai 2011, lors du vote sur l'ensemble qui doit clore l'examen du texte en commission, les commissaires UMP de la commission des Affaires Sociales ont, comme les élus communistes, choisi de rejeter le texte, qui n'a pas été soutenu par les sénateurs socialistes qui avaient pourtant permis l'adoption de l'amendement litigieux. Cette hostilité de l'ensemble des commissaires, malgré leurs cent soixante-trois amendements, a entraîné le rejet du texte de la commission, puis la démission de la rapporteure. C'est la première fois,

depuis les réformes de 2008 et 2009 qu'une commission rejette le texte qu'elle a examiné et qui aurait dû être le fondement de la discussion en séance publique. Celle-ci se fondera, en conséquence, sur le texte tel qu'il a été adopté par l'Assemblée Nationale. La discipline de vote a donc indéniablement joué en commission et a permis au Gouvernement, pourtant dépourvu de moyens constitutionnels habituellement utilisés en séance, de faire prévaloir sa vision du texte sur celle développée par les parlementaires. La convention de la Constitution a donc permis de combler l'absence de dispositions constitutionnelles assurant la prééminence du Gouvernement, l'auto responsabilisation des parlementaires l'emportant, en séance comme en commission, sur la volonté profonde des parlementaires[2860] de la majorité. Ceux-ci, qui se sont rangés, à la vision gouvernementale du texte ont toutefois[2861], lors de l'examen par la commission des Affaires Sociales des amendements à apporter au texte tel qu'il a été adopté par l'Assemblée, manifesté leur mécontentement en n'assistant pas à l'étude des amendements. Conséquence de ce boycott, l'opposition est devenue majoritaire en commission et a pu donner un avis défavorable à tous les amendements présentés par le rapporteur[2862], et soutenir ses propositions de modifications.

Malgré les objections des sénateurs UMP et UC, le Gouvernement, est parvenu à s'appuyer sur le loyalisme de la majorité afin de préserver l'économie de son texte. *« Finalement, après négociation entre l'Exécutif et sa majorité, les centristes et les sénateurs UMP réservés sur l'une des mesures phares du texte - la possibilité de soins ambulatoires sans consentement - ont accepté cette disposition en l'encadrant légèrement »*[2863].

Le Gouvernement a donc concédé, pour s'attacher le soutien des sénateurs, quelques modifications. Toutefois, ces modifications sont moins importantes que celles introduites par la commission et semblent avant tout terminologiques. L'intervention de X. BERTRAND, le 10 mai 2011, avant l'examen par le Sénat du projet de loi, le démontre. *« Aujourd'hui, on parle bien de ''soins psychiatriques auxquels la personne n'est pas à même de consentir du fait de ses troubles mentaux''. C'était une attente. Le Gouvernement y a répondu. Vous savez aujourd'hui que l'on n'évoque plus les ''formes'' de la prise en charge, terme trop imprécis, mais bien les ''lieux'' de la prise en charge. Je pense notamment à ''l'unité hospitalière*

[2860] *« La majorité a voté ce texte sans enthousiasme, mais ''dans un esprit de responsabilité'', selon les termes de M. Th. HERMANGE ». AFP*, 13 mai 2011.

[2861] Le mardi 10 mai 2011.

[2862] J. L. LORRAIN, nouvellement désigné par la commission après la démission de M. DINI qui, s'estimant désavouée par le rejet de l'ensemble du texte élaboré sous son égide, n'a pas souhaité poursuivre, en qualité de rapporteure, l'examen du texte.

[2863] *AFP*, 13 mai 2011.

temps plein'', versus d'autres lieux. Car, si les soins psychiatriques sont les mêmes, ils s'exercent aussi dans différents lieux.

Il n'est en outre plus question de ''domicile'', mais bien du ''lieu de vie habituel'', ce qui inclut non seulement le foyer, l'accueil familial thérapeutique et l'EHPAD, l'établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes, mais aussi la rue. La notion de ''domicile'' était trop restrictive et a pu faire penser à l'effraction de domicile qui n'est à aucun moment autorisée, ni prévue, sauf intervention liée à une urgence grave.

De la même manière, nous n'évoquons plus le terme de ''protocole'' mais bien la notion de ''programme de soins''. Il en est question dans l'article 1er, et je voulais le dire en préambule. Le terme ''protocole'' fait trop penser à la prise de médicaments et à un caractère standard de la prise en charge. La notion de ''programme de soins'' est bien mieux adaptée. De plus, ce programme ne peut être modifié que par un psychiatre, en fonction de l'évolution de l'état de santé, et non pour d'autres motifs, la définition du programme s'appuyant d'ailleurs sur un entretien entre le psychiatre et le patient (...).

Voilà le cœur de l'article 1er que je voulais rappeler avant que la discussion ne s'ouvre »[2864].

Le ministre tente d'emporter l'adhésion des sénateurs en démontrant que leurs craintes ne sont plus justifiées. Toutefois, il s'agit avant tout de modifications sémantiques, qui apportent des imprécisions juridiques. C'est le cas du remplacement du terme *domicile* par l'expression *lieu de vie habituel*, qui est dépourvue de définition juridique. Englobant la rue, il permet de concevoir l'existence de soins psychiatriques forcés dans un espace public habituellement affecté à la libre circulation des personnes. De même, le texte remplace le terme *''protocole''*, *« notion rigide et modélisée »*[2865] selon J. L. LORRAIN, rapporteur, par celui de *''programmes''*, *« modulables et ajustables »*[2866] ; notion, selon le ministre, *« bien mieux adaptée »*[2867]. En présentant ainsi le projet de loi aux sénateurs, le ministre utilise souvent la première personne du pluriel : *« nous évoquons le terme de ''protocole''... »*. Il désigne par ce pluriel, non le Gouvernement, mais la majorité, dans ces dimensions gouvernementales et parlementaires. Les amendements défendus par le ministre ont, en effet, été introduits par A. MILON, l'un des deux sénateurs de la commission des Affaires Sociales qui avaient, contre l'avis du Gouvernement, voté, la semaine précédente, l'amendement numéro un. Si A. MILON ne s'avoue toujours pas convaincu par le texte, il estime que les avancées apportées à

[2864] X. BERTRAND devant le Sénat, séance du 10 mai 2011.
[2865] J. L. LORRAIN, réunion de la commission sénatoriale des Affaires Sociales, mercredi 11 mai 2011.
[2866] *Idem.*
[2867] X. BERTRAND devant le Sénat, séance du 10 mai 2011.

la question des soins psychiatriques sans consentement justifient son vote favorable. Le Gouvernement s'est donc attaché le soutien des parlementaires en leur permettant de modifier le projet de loi qui leur était soumis. Il ne devrait y avoir là rien d'exceptionnel, les parlementaires s'étant vus reconnaître en 2008 le droit de modifier les projets de loi et de discuter, en séance publique, du texte ainsi modifié. Toutefois, si les parlementaires sont prêts à s'approprier ce droit de nouveau, le Gouvernement rechigne toujours à laisser le Parlement et même sa majorité, imprégner durablement la législation et compte sur la discipline de vote pour se prémunir de modifications trop importantes.

Si les modifications apportées à la procédure d'adoption sans vote n'ont pas engendré la révolution attendue, il semble que celle-ci ait en revanche été provoquée par la nouvelle rédaction de l'article 42 de la Constitution qui, outre qu'il impose au Gouvernement de respecter un délai minimum entre le dépôt et l'examen d'un texte en séance publique, dispose que désormais la première assemblée examinera le texte dans sa version issue des travaux en commissions. Toutefois, la révolution n'a pas permis la revalorisation du Parlement, la nouvelle rédaction ayant intensifié la discipline de vote qui s'appliquait déjà en commission. Habituellement, cette intensification passe inaperçue, les facteurs sociologiques créant un frein à l'emprise gouvernementale sur les parlementaires, et ne remettant pas en cause les habitudes passées et la volonté des parlementaires d'améliorer, quelle que soit leur étiquette, les textes soumis par le Gouvernement, y compris contre son consentement. Toutefois, dans les cas exceptionnels, lorsque la commission n'entend pas se ranger à l'avis gouvernemental, la discipline de vote s'applique avec plus de rigueur, puisqu'elle est la seule à pouvoir garantir au Gouvernement la préservation de l'équilibre originel de ses textes, les dispositions constitutionnelles lui permettant en séance d'obtenir, souvent autoritairement, un vote conforme à ses attentes, n'étant pas applicables au travail en commission.

La discipline de vote apparaît donc comme l'un des fondements de l'équilibre du régime, raison pour laquelle il n'est pas souhaitable de chercher à l'interdire. Toutefois, faute d'avoir réfléchi sur les moyens de limiter la dépendance des élus et l'intensité de la discipline de vote, le constituant a hypothéqué l'avenir de la revalorisation du Parlement qu'il pensait avoir instauré : *« alors que le huis clos des commissions constituait jusque-là le seul espace de travail parlementaire autonome à l'égard du Gouvernement, il y a un paradoxe à vanter sans*

nuance dans la nouvelle procédure la revalorisation des droits du Parlement »[2868]. Revalorisation qui suppose, au préalable, une limitation de l'intensité de la discipline de vote.

Section 2 :

Vers une protection renforcée du mandat parlementaire

Il est impossible de réglementer directement la discipline de vote, puisqu'elle est un comportement humain qui ne contrevient à aucune des règles qui régissent les assemblées et le système politique. Il convient, en revanche, d'en limiter les effets délétères, d'éviter que les parlementaires ne se sentent obligés de suivre une consigne qu'ils n'approuvent pas.

Tant qu'elle demeure la traduction d'une décision issue d'un débat libre et éclairé, la discipline de vote n'est pas contraire aux exigences démocratiques. Cependant, elle n'est pas toujours une telle manifestation éclairée de la volonté, elle peut également exprimer la soumission des élus à une consigne qu'ils ne partagent pas. C'est cette dimension autoritaire qu'il convient de réglementer, en recherchant les moyens de protéger la liberté des élus, en limitant l'intensité des liens de dépendance, créés par les partis politiques et les électeurs (§1). Ainsi libéré des pressions extérieures qui pourraient s'exercer sur son mandat, le parlementaire devrait être moins soumis à l'impératif d'unité et plus libre de suivre, ou non, les consignes de vote données par le parti qui l'a investi et attend de lui une certaine fidélité, ou par les électeurs, qui ignorent le caractère représentatif du mandat et exigent de l'élu qu'il défende leurs intérêts.

S'il convient de protéger l'élu et, à travers lui, le mandat parlementaire contre les pressions que certains estiment pouvoir exercer de manière légitime, il convient également de protéger le mandat contre les élus. Cette formule polémique vise, en fait, les situations dans lesquelles l'élu se place volontairement, mais qui affectent l'exercice de son mandat (§2).

[2868] Ph. BACHSCHMIDT, La nouvelle procédure législative : une revalorisation des droits du… Gouvernement ?, *op. cit.*, p. 51.

§1 : Le mode de scrutin, moyen de limiter l'intensité des pressions

Parce que *« le mode de scrutin doit être considéré comme l'un des éléments constitutifs du système politique »*[2869], il semble pertinent de s'interroger sur ses incidences sur la discipline de vote. Le scrutin majoritaire uninominal, parce qu'il se déroule dans le cadre d'une circonscription restreinte, transforme l'élu en représentant d'un territoire. Il permet également aux partis de disposer d'une grande influence sur le vote des parlementaires en rigidifiant la vie politique autour de l'axe majorité/opposition et en transformant en obligation morale l'obéissance aux consignes de vote. La représentation proportionnelle pourrait, à l'opposé, protéger les élus contre des consignes trop impératives (A). Toutefois, la représentation proportionnelle, pas plus qu'aucun autre mode de scrutin, ne semble pouvoir limiter l'intensité de la discipline de vote (B).

A) La représentation proportionnelle, protection du mandat contre les consignes partisanes

Il peut sembler insolite de s'interroger sur l'impact de la représentation proportionnelle sur la discipline de vote tant il est avéré que ce mode de scrutin renforce l'autorité du parti sur les élus. L'opinion commune est fondée, la représentation proportionnelle offrant toute latitude aux partis pour constituer, selon leurs critères, les listes qui seront soumises aux électeurs. Les parlementaires, s'ils souhaitent augmenter leurs chances d'être réélus, doivent, au cours de leur mandat, se conformer aux exigences du parti et se soumettre à sa discipline de vote. Pourtant, il existe de nombreux moyens de limiter ces dépendances (1). Trop sans doute, chaque correctif faisant naître un nouvel inconvénient qui appelle un autre correctif. Enchaînement qui nuit à l'applicabilité de la réforme (2).

[2869] D. CHAGNOLLAUD, *Les Présidents de la Cinquième République et le mode d'élection des députés à l'Assemblée Nationale*, Pouvoirs, n° 32, 1985, p. 96.

1) L'aggravation de la dépendance partisane, une fatalité réformable

La représentation proportionnelle est accusée de renforcer l'ascendant du parti sur l'élu, de transformer le parlementaire en agent de son parti à l'intérieur de l'assemblée ou du Gouvernement. La critique est générale (a), toutefois, il existe des correctifs capables de limiter cette prééminence partisane (b).

a) Une perception partagée

B. LEFORT, étudiant les partis sous la Quatrième République[2870], estime que la loi électorale a favorisé et renforcé les courants d'opinion en offrant une représentation aux petits partis, ce à quoi ils ne peuvent prétendre dans un système majoritaire. La représentation proportionnelle est également considérée comme la source de l'instabilité gouvernementale : en permettant aux petits partis d'être représentés, elle limite d'autant la représentation des plus grands et rend difficile les coalitions, les formations, pourtant proches, se concurrençant durant la campagne afin d'attirer les voix des électeurs appartenant à leur famille politique. Enfin, la représentation proportionnelle est accusée d'éloigner l'élu des citoyens parce qu'elle place les candidats sous la dépendance des partis à qui il revient de constituer les listes électorales. Ils peuvent alors librement placer en fin de liste les candidats qu'ils ne souhaitent pas voir élire, et inversement, inscrire en tête de liste les candidats qu'ils veulent voir entrer au Parlement. *« Les premiers de la liste sont sûrs d'être élus, les derniers, à partir d'un certain rang, sont sûrs de ne pas l'être »*[2871]. La représentation proportionnelle récompense donc le loyalisme des élus et les incite à respecter la discipline de vote, les élus étant conscients qu'une désobéissance importante ou répétée aux consignes de vote nuirait à leur réélection, les instances chargées des investitures pouvant décider de rétrograder les députés turbulents en fin de liste[2872].

[2870] B. LEFORT, *Les partis politiques et les groupes sous la Quatrième République*, Pouvoirs, n° 76, 1996, p. 61-79.

[2871] J. F. AUBERT, *Vertus d'un système non majoritaire*, Pouvoirs, n° 85, 1998, p. 121. Certitudes qui ne peuvent être considérées comme des vérités mathématiques, les *figurants* pouvant, du fait d'un soutien massif des citoyens pour la liste présentée, être élus. Il ne s'agit pas d'une hypothèse d'école puisque, lors des élections européennes de 2009, certains candidats de la liste Europe Ecologie furent surpris de devenir, du fait de l'engouement populaire pour leurs listes, députés européens.

[2872] J. L. PARODI confirme que la dépendance des élus est une donnée inhérente à ce système. Il estime, en effet, que l'intensité de la discipline parlementaire est *« due[s] aux effets propres de la représentation*

En permettant à chaque formation politique d'obtenir la représentation à laquelle son audience populaire lui donne droit, la représentation proportionnelle, plus que le scrutin majoritaire, rejette les députés dans une dépendance accrue à l'égard des formations politiques : *« ce scrutin renforce, tout d'abord, le poids de l'appareil, en privilégiant la discipline de ses membres. En effet, pour ceux-ci, l'important est de se faire inscrire en bonne place sur la liste, c'est-à-dire en rang utile »*[2873]. Or, celles-ci disposent déjà d'un ascendant considérable, l'arbitrage du parti permettant, en dernier lieu, de fixer l'attitude à tenir au moment du vote. Augmenter encore cette dépendance de l'élu envers les partis, ne permettra pas, loin s'en faut, de limiter l'emprise de ceux-ci sur la discipline de vote et la dimension autoritaire des consignes. Sans correction, la représentation proportionnelle ne peut efficacement protéger l'indépendance des élus.

b) Les corrections possibles

Le parti tire son autorité sur les élus, dans le cadre de la représentation proportionnelle, de la liberté de constituer des listes[2874]. Afin de limiter l'ascendant des partis sur les votes et l'intensité de la discipline de vote, il convient de modérer cette liberté. Il est possible, pour se faire, d'autoriser les citoyens à remettre en cause l'ordre déterminé par le parti, grâce au panachage et au vote préférentiel. Ces deux procédures permettent aux électeurs de se prononcer non sur des listes bloquées, prédéterminées par les partis en fonction, notamment, de l'obéissance des élus sortants ou de la propension des candidats à obéir aux consignes, mais sur des listes modifiables. Dans ce système, les électeurs peuvent panacher, c'est-à-dire choisir de porter leurs suffrages sur plusieurs listes. Ils disposent également d'un vote préférentiel qui leur permet d'accorder plusieurs suffrages à un même candidat. *« L'électeur peut, sur le bulletin (la liste) qu'il a choisi, biffer des noms de candidats qui y figurent, en redoubler d'autres (''cumul''). Il peut même y apporter le nom de candidats qu'il prend sur d'autres listes, ce qu'on appelle le ''panachage''. Il ne doit simplement pas choisir hors des listes, ni dépasser son contingent de suffrages »*[2875]. Dans ce système, chaque électeur dispose d'un suffrage multiple, correspondant au nombre de sièges qui sont à pourvoir dans la

---

proportionnelle». J. L. PARODI, *La Cinquième République à l'épreuve de la proportionnelle. Essai de prospective institutionnelle, RFSP*, 1983, n° 6, p. 1001.

[2873] *« Un scrutin de retraités pour E. HERRIOT »*. J. et J. E. GICQUEL, *Droit constitutionnel et institutions politiques, op. cit.*, p. 172.

[2874] Outre l'obligation de constituer des listes *« chabada »*, en application du principe de parité.

[2875] J. F. AUBERT, *Vertus d'un système non majoritaire, op. cit.*, p. 123.

circonscription. Il peut choisir de reporter tous ses suffrages sur la liste telle qu'elle est établie par les partis, ou de modifier celle-ci, à condition de ne pas émettre plus de panachages ou de préférences qu'il ne dispose de suffrages. En remettant en cause l'intégrité des listes, le système des listes modifiables limite la prépondérance des partis sur les candidats. Un candidat populaire mais indiscipliné pouvant reconquérir un siège contre son parti. A condition certes que, dans ce cas, les partis ne refusent pas leur investiture aux candidats indisciplinés. Refus qui leur permettrait de contourner les nouvelles règles afin d'aboutir, plus sûrement, au même résultat : rendre impossible l'élection de l'indiscipliné. Ce comportement partisan sera limité par la possibilité pour le candidat évincé, de présenter sa propre liste. Il faudra, pour cela, délimiter des circonscriptions de petite taille, de manière à ne pas rendre impossible la constitution d'une liste du fait d'un nombre trop élevé de sièges[2876]. Il semble donc peu opportun de recourir à la représentation proportionnelle intégrale, qui, de surcroit, soumet les élus à des obligations plus intenses à l'égard du parti. En effet, dans ce cas, chaque liste doit contenir cinq cent soixante-dix-sept noms et les candidats sont conscients que sans investiture partisane, il leur sera difficile, voire impossible de constituer leur propre liste. Le soutien partisan devient indispensable et le respect de la discipline de vote est alors pour les candidats sortants, le meilleur moyen d'obtenir le renouvellement de l'investiture. Celle des nouveaux candidats sera conditionnée à l'engagement de respecter les décisions du parti, y compris ses consignes de vote. Ces engagements existent déjà, leur force sera accrue par le caractère plurinominal du scrutin, que la représentation proportionnelle soit intégrale ou partielle.

Si la représentation proportionnelle intégrale ne permet pas de diminuer l'ascendant du parti sur les votes, il est permis de s'interroger sur l'efficacité d'une représentation proportionnelle partielle. Celle-ci pose le problème de la délimitation des circonscriptions. Certes, comme le remarque J. F. AUBERT, *« la représentation proportionnelle veut des circonscriptions plurinominales, elle peut très bien s'articuler sur des frontières historiques, préexistantes, des provinces, des départements (...), alors que les circonscriptions uninominales sont nécessairement artificielles, découpées en vue de l'élection »*[2877]. Il conviendra toutefois de répondre aux exigences constitutionnelles et d'opérer la délimitation selon le critère démographique, tout en préservant l'identité territoriale des électeurs[2878]. La *bonne*

[2876] Ou prévoir la possibilité pour les candidats de présenter des listes incomplètes. Voir *infra*.

[2877] *«… la proportionnelle nous épargne donc la suspicion qui entoure d'ordinaire la géométrie électorale »*. J. F. AUBERT, *Vertus d'un système non majoritaire*, *op. cit.*, p. 129.

[2878] Décision 86-208 DC des 1er et 2 juillet 1986.

circonscription devra également permettre aux candidats et aux élus de se libérer du carcan partisan, notamment en leur assurant la possibilité, en cas du refus du parti de les soutenir, de constituer leur propre liste. La discipline de vote deviendrait alors moins intense, les parlementaires pouvant plus librement briser l'unité, les partis devant montrer quelques réticences à retirer leur investiture à des élus susceptibles de leur faire gagner un siège.

S'il est impossible de limiter l'importance numérique des listes, il conviendra de permettre à des listes incomplètes de concourir à l'élection, les électeurs ayant alors la possibilité d'y piocher des noms afin de panacher d'autres listes, ou de soutenir cette liste incomplète en y ajoutant les noms de candidats figurant sur d'autres listes. Cette possibilité doit permettre aux élus de s'émanciper de la tutelle des partis et de s'éloigner, en maîtrisant les risques pouvant peser sur leur réélection, de leurs consignes de vote.

La représentation proportionnelle ainsi corrigée peut donc permettre de limiter l'ascendant des partis et leur propension à exiger, en retour de leur investiture, le respect des consignes de vote. Toutefois, les corrections ainsi apportées semblent créer de nouveaux liens de dépendance dont il faudra de nouveau limiter l'expression. Assemblage de correctifs qui pourrait rendre le système inapplicable.

2) Un système complexe et utopique

En tentant de corriger la dépendance des élus à l'égard de l'organisation partisane qui a soutenu leur élection, on augmente le poids des électeurs dans la désignation des députés. Pour alléger une dépendance, on en aggrave une autre (a) et s'il est possible de chercher à rééquilibrer, voire à annuler les pressions qui s'exercent ainsi sur le vote, le système proposé risque fort d'être impraticable (b).

a) Le coût disproportionné des correctifs

Afin de limiter l'emprise des partis sur les votes, nous avons préconisé d'augmenter la participation des électeurs à la sélection des élus. Or, il nous a été permis de constater que les

---

Dans sa décision 2008-572 DC, du 8 janvier 2009, le Conseil Constitutionnel a également exigé le respect de la continuité géographique des circonscriptions, imposant, notamment, que les petites communes et petits cantons proches appartiennent à une même circonscription. Aucun des principes posés n'est, *a priori*, contredit par la réforme proposée.

électeurs peuvent apparaître comme l'un des auteurs des consignes de vote. Lorsque l'intérêt de la circonscription est concerné, les électeurs attendent de *leur* élu qu'il défende *leur* intérêt. Plus la part des électeurs dans le processus de sélection des candidats sera importante, plus ils s'estimeront légitimes à intervenir dans le mandat et à exiger un vote conforme à leur volonté. La représentation proportionnelle avait pourtant comme avantage de préserver les élus des pressions populaires qui pouvaient exiger un vote conforme à leur consigne de vote. *« Si les électeurs n'ont d'autres facultés que de choisir l'une des listes qui sont en concurrence dans la circonscription, leur action se bornera à soutenir l'une d'entre elles. Ils n'ont aucune prise directe sur les personnes : si la liste socialiste obtient trois sièges, ce sera bien à cause de leur vote, mais les trois élus seront désignés sans leur concours »*[2879].

En tentant de libérer l'élu, on le place dans une dépendance plus grave encore puisque l'intérêt qu'il serait ainsi conduit à défendre ne serait plus l'intérêt général, tel qu'il est défini par le parti auquel il appartient, mais un intérêt particulier, celui de la circonscription. La discipline de vote, si elle consiste seulement à répondre aux consignes des électeurs, perdrait sa dimension institutionnelle, redeviendrait une pratique politique. La Cinquième République en serait déstabilisée, le Gouvernement ne pouvant plus compter sur le soutien durable d'une majorité, celle-ci redevenant une donnée arithmétique : l'ensemble des citoyens favorables à la mesure présentée. La législation ne pourrait plus satisfaire l'intérêt de la Nation, mais celui, bien différent, de la population. *« La question électorale est, en effet, primordiale. Depuis plusieurs années, une suggestion accompagne de nombreuses propositions de réforme constitutionnelle : l'introduction de la proportionnelle dans le scrutin législatif et/ou sénatorial. Les élections générales allemandes et néo-zélandaises de septembre 2005 tombent à point nommé pour éclairer le débat et rappelé que le système de ''capitalisation'' des voix constitue une source d'instabilité politique et institutionnelle »*[2880]. Au surplus, l'intensité de la discipline de vote, ne serait pas amoindrie les électeurs pouvant menacer un élu rétif de ne pas le soutenir lors des prochaines élections. Menaces qui pourraient dissuader le parti de lui renouveler sa confiance. Une discipline de vote en remplacerait une autre et modifierait les règles de fonctionnement du régime, le projetant dans l'instabilité.

D'autres mesures peuvent être introduites pour tenter d'équilibrer les pressions et permettre aux élus de ne suivre que les consignes auxquelles ils adhèrent. Ces remèdes,

[2879] J. F. AUBERT, *Vertus d'un système non majoritaire*, *op. cit.*, p. 121.

[2880] P. JAN, Interprétations politiques de la Constitution. La Constitution de 1958 à l'épreuve de ses interprètes politiques, *RDP*, 2006, p. 1500.

prescrits afin de limiter les conséquences négatives des premières corrections, pourraient, toutefois, nuire à la stabilité du système électoral proposé.

b) L'impossible équilibre

« L'idée essentielle est la nécessaire indépendance de l'élu tant à l'endroit de ses électeurs qui, dans leur majorité, l'ont choisi, que du parti qui l'a présenté à leurs suffrages. La grandeur de la fonction parlementaire est de ne soumettre la détermination de l'élu qu'à sa conscience »[2881]. Le mode de scrutin idéal est donc celui qui libère l'élu des pressions partisanes sans aggraver l'emprise populaire sur les votes. Afin de protéger l'élu contre un ascendant trop puissant du parti, nous avons préconisé de recourir à une représentation proportionnelle partielle et d'introduire les mécanismes de panachage de vote préférentiel en autorisant les listes incomplètes.

Si ces mesures permettent de limiter la maîtrise partisane dans la confection des listes, elles augmentent la part des électeurs. Pour limiter cette intrusion populaire dans le mandat, il convient de poser le principe d'une représentation proportionnelle intégrale. Dans ce cas, l'électeur ne pourra plus exiger de l'élu qu'il défende l'intérêt d'un territoire particulier dont il serait issu. Le lien électeur/élu, ainsi amoindri, ôterait toute légitimité aux pressions locales.

Les deux correctifs proposés, on le voit, sont inconciliables : on ne peut à la fois, dans le même objectif de réduire l'intensité de la discipline de vote, préconiser une représentation proportionnelle intégrale et la condamner.

Si la taille des circonscriptions constitue le premier obstacle à l'instauration d'une représentation proportionnelle équilibrée, il n'est pas le seul. Afin de s'assurer de l'indépendance des élus par rapport aux partis, en permettant aux premiers de se passer de l'investiture des seconds, en leur garantissant la possibilité de présenter leurs propres listes, il convient de diminuer le nombre d'élus. Ce correctif nécessite une révision de la Constitution, le nombre de députés et de sénateurs étant, depuis juillet 2008, fixé par l'article 24 de la Constitution[2882]. Il est permis de s'interroger sur la réussite d'une révision constitutionnelle visant à réduire le nombre de députés, leur hostilité étant prévisible. Seul le référendum pourrait, éventuellement, permettre l'adoption de ces mesures, mais les assemblées devraient,

[2881] J. FOYER, *Le député dans la société française*, *op. cit.*, p. 41.

[2882] Certes, les dispositions de l'article 24 évoquent un maximum. Il convient, toutefois, de diminuer constitutionnellement celui-ci afin d'éviter qu'une simple loi en re-délimitant les circonscriptions, n'augmente le nombre de députés et ne fasse échec à cette réforme, en aggravant leur dépendance à l'égard des partis.

tout de même, adopter le texte en termes identiques, sans que rien ne s'oppose à la poursuite de la navette parlementaire. Le recours à l'article 11 semble, dès lors, être le seul moyen de restreindre le nombre de députés. Utilisation risquée qui ne manquerait pas d'être comparée à un plébiscite, d'autant plus facilement que la représentation proportionnelle est réputée être un mode de scrutin qui prive l'électeur de son pouvoir de désigner son représentant[2883]. Suspicion encore accrue par la complexité des calculs d'un système permettant le panachage, le vote préférentiel et autorisant des listes non complètes à concourir. Cette complexité engendre une incompréhension populaire quant au mode de désignation des gouvernants, et ajoute à la critique d'un scrutin peu démocratique[2884].

L'adoption de la représentation proportionnelle, parce qu'elle peut limiter l'intensité des pressions qui s'exercent sur les élus, semble souhaitable. Toutefois, les correctifs nécessaires à préserver l'indépendance de l'élu à l'égard des partis, mais également, des électeurs rend irréalisable un système complexe, pointilleux, dont l'effet sur l'intensité de la discipline de vote demeure incertain et contingent, puisqu'il appartiendra au peuple de s'approprier les correctifs mis en place et aux élus de se montrer suffisamment indépendants pour constituer, contre leur parti, des listes concurrentes.

Si elle est en l'état impossible à réaliser, la réforme du mode de scrutin semble également peu souhaitable, la représentation proportionnelle risquant de mettre en péril l'équilibre institutionnel difficilement obtenu en 1958.

B) La modification du mode de scrutin, une solution inopportune

Outre que l'instauration d'une représentation proportionnelle équilibrée, au sens où elle libérait le parlementaire des consignes impératives de son parti, sans le conduire vers une

[2883] De manière générale, le passage à la représentation proportionnelle rencontre l'hostilité d'une majorité d'élus. Il est possible d'envisager de les contraindre à adopter cette réforme, qui relève toujours du domaine de la loi. La démarche serait, toutefois, paradoxale : alors que la construction théorique vise à protéger le parlementaire contre les contraintes qui pèsent sur son mandat et l'empêchent de voter, parfois, comme il l'entend, elle préconise un recours à la contrainte qui, comme la discipline de vote, entrave l'exercice serein de son mandat.

[2884] *« Et maintenant les calculs. Ils se font évidemment à partir des suffrages, non des bulletins. Cela veut dire qu'à Zurich, par exemple, un bulletin radical qui contiendrait trois panachages, eux-mêmes cumulés (redoublés) en faveur de candidats socialistes, vaudrait vingt-huit suffrages pour la liste radicale et six suffrages pour la liste socialiste ».* J. F. AUBERT, *Vertus d'un système non majoritaire, op. cit.*, p. 123.

Chaque électeur de Zurich, canton qui, selon l'exemple, désigne trente-quatre représentants, dispose de trente-quatre suffrages qu'il exprimera sur un seul bulletin. Une liste qu'il aura pu, dans la limite de ses trente-quatre suffrages, modifier.

dépendance plus grave envers les électeurs, est impossible, il semble qu'elle soit peu opportune, la faiblesse gouvernementale qu'elle est réputée entraîner justifiant l'apport de nouveaux correctifs incapables d'empêcher un renforcement de la discipline de vote (1). L'impossibilité de contenir, grâce à la représentation proportionnelle, la discipline de vote oblige à s'interroger sur l'incidence des modes de désignation des gouvernants sur son intensité (2).

1) La représentation proportionnelle, cause d'accroissement de l'intensité de la discipline de vote

Parce que le mode de scrutin doit protéger l'indépendance de l'élu face aux partis et aux électeurs, la représentation proportionnelle a dû être corrigée … à tel point que le mode de scrutin proposé est irréalisable ou, à tout le moins, constitue un tel agencement de correctifs, qu'il en devient illisible. Cet agencement doit encore être complété par des mesures visant à assurer la stabilité gouvernementale (a), que la représentation proportionnelle remet en cause. L'équilibre précaire ainsi généré semble ne pas être compensé par un affaiblissement de l'intensité de la discipline de vote, la représentation proportionnelle entraînant, malgré tous les correctifs imaginables, une augmentation de celle-ci (b).

a) La nécessité d'assurer la stabilité gouvernementale

La représentation proportionnelle, parce qu'elle favorise la représentation parlementaire des petits partis, sans donner, sauf correction, de prime aux partis capables d'obtenir une majorité de sièges, risque de provoquer l'instabilité gouvernementale. Obligés de s'unir après s'être combattus lors de la campagne, les partis coalisés ne parviennent pas à garantir la cohésion de la majorité durant une législature entière. La faiblesse de la coalition entraîne celle du Gouvernement, contraint à l'immobilisme ou à la démission faute de pouvoir réaliser son programme législatif. Une autre majorité, tout aussi artificielle, remplace alors la première avant de se diviser sur un sujet quelconque.

Cette succession n'est pas une fatalité : les règles constitutionnelles, expresses ou conventionnelles, peuvent limiter cette instabilité. Sous la Cinquième République, le droit de dissolution pourrait faire reculer les parlementaires qui, conscients qu'ils jouent leur mandat,

ne provoqueraient pas aussi facilement que sous la Quatrième République, la chute du Gouvernement. De même, la nature hybride de la Cinquième République, le *leadership* du chef de l'Etat et la succession rapide des élections présidentielle et législatives devraient limiter l'émiettement de la représentation. Il est ainsi possible d'estimer que l'élection du Président de la République orientera les votes et permettra la constitution d'une majorité, certes relative, mais acquise à la politique présidentielle et peu encline à remettre en cause prématurément son mandat. Toutefois, cette majorité ne sera que relative, cela signifie que les autres groupes coalisés pourront, si le Gouvernement ne les ménage pas, le renverser. Renversement d'autant plus envisageable que la dissolution, en étant *« neutralisée par la non-amplification des évolutions électorales »*[2885], pourrait perdre son effet dissuasif.

Il est également possible d'aménager la représentation proportionnelle afin qu'elle ne provoque pas cette instabilité. La stabilité gouvernementale peut, en effet, être favorisée par les règles propres au mode de scrutin : il est possible d'agencer celui-ci afin de garantir l'émergence d'une majorité. Le premier des aménagements consiste à instaurer la répartition des sièges à la plus forte moyenne. Système qui offre une prime aux partis les plus importants, contrairement à une répartition au plus fort reste, qui privilégie les partis qui, bien que représentatifs, demeurent trop faibles pour obtenir un ou plusieurs sièges. Dans le même objectif, la répartition des restes doit se faire dans les circonscriptions et non au niveau national, ce qui permettrait à des partis présents dans toutes les circonscriptions de se voir attribuer des sièges, chose à laquelle sa liste n'aurait pu prétendre dans le cadre de la circonscription.

Si elle empêche les petits partis de gagner un ou plusieurs sièges, cette répartition permettra aux formations qui défendent un intérêt régional d'obtenir une représentation au Parlement. Chaque correctif semble donc s'accompagner d'un inconvénient nouveau qui rend impossible l'équilibre complet du système et appelle un nouvel aménagement. Il est ainsi possible d'éviter l'intrusion d'intérêts locaux au sein du Parlement, en instaurant un seuil de représentativité élevé, ne permettant qu'aux formations partisanes les plus représentatives de participer à la répartition. Ce seuil de représentativité élevé devrait favoriser la constitution d'une majorité solide, seuls les partis les plus forts pouvant prétendre participer à la répartition des sièges. Ce quorum élevé devrait également conduire les électeurs à *voter utile*. Conscients que le mode de scrutin peut empêcher leur parti d'obtenir une majorité ou une position décisive au sein du Parlement, allié principal ou principal opposant, les électeurs sont

[2885] J. L. PARODI, *La Cinquième République à l'épreuve de la proportionnelle. Essai de prospective institutionnelle, op. cit.*, p. 1005.

appelés à se prononcer immédiatement en faveur de la liste qui a le plus de chance de l'emporter. Quitte à désigner aux dirigeants du parti qu'ils ont soutenu, l'allié qu'ils voudraient voir entrer dans la coalition, grâce au panachage et au vote préférentiel. Ce seuil de représentativité élevé doit, enfin, permettre de maintenir la structuration actuelle de la vie politique, les partis étant appelés à s'allier avant les élections, en constituant des listes communes, capables d'assurer, face au vote utile, la diversité de la représentation.

Malgré ces avantages, l'instauration d'un seuil de représentativité élevé semble contraire à l'objectif initial de la représentation proportionnelle : garantir aux partis faibles, mais représentatifs, une représentation au Parlement. Dans ce cas, si la représentation proportionnelle garantit la stabilité gouvernementale, elle n'est plus démocratiquement souhaitable, un seuil de représentativité élevé, privant les citoyens d'une représentation institutionnelle de leurs aspirations et n'apportant pas toutes les garanties nécessaires au respect du principe constitutionnel d'expression pluraliste des opinions. Il est également permis de se demander si un tel seuil de représentativité protégerait les élus des consignes autoritaires des électeurs et des partis. Il semble, au contraire, qu'un seuil de représentativité élevé augmente l'ascendant des partis sur leurs membres, conscients que, seuls, et malgré le soutien populaire, ils éprouveraient des difficultés à dépasser ce seuil. La discipline de vote serait alors renforcée par la représentation proportionnelle alors que l'objectif de cette construction est de tempérer son intensité.

Une fois encore, les remèdes sont identifiables, mais leur mise en œuvre empêche de les considérer comme une solution possible, l'équilibre de la construction demeurant précaire et la discipline de vote pouvant en sortir renforcée.

b) La faiblesse gouvernementale, activateur de la discipline de vote

La représentation proportionnelle a été préférée au scrutin majoritaire parce qu'elle permet, avec quelques correctifs, de limiter l'emprise des partis sur le vote. Il semble, toutefois, qu'en provoquant la faiblesse gouvernementale, la représentation proportionnelle autorise les partis à imposer une discipline de vote plus forte afin, s'agissant de la majorité, d'assurer le vote des textes gouvernementaux, ou, s'agissant de l'opposition, de provoquer leur échec.

Certes, les correctifs évoqués visent à garantir au Gouvernement l'existence d'une majorité certaine, un groupe parlementaire pouvant, dans ce système, obtenir une majorité relative proche de la majorité absolue, lui permettant, grâce à quelques soutiens, de réaliser, même *a minima*, son programme. Dans ce sens, le système proposé devrait garantir une discipline de vote consensuelle, comparable à celle qui a animé la neuvième législature (1988-1993) ou celle sur laquelle repose l'équilibre du régime allemand.

Si les parlementaires français ont été quelque peu surpris par la déclaration de F. MITTERRAND, affirmant, peu avant les élections législatives de 1988, qu'*« il n'est pas bon qu'un seul parti gouverne »*[2886], certains élus socialistes ont, au cours de la législature, ratifié cette perception. C'est le cas de J. M. PEZET, estimant que la majorité relative offre au Parlement des conditions optimales de fonctionnement. *« Je suis heureux d'avoir connu la majorité relative, car lorsqu'on a une majorité absolue, le Parlement est tétanisé, il ne fonctionne pas* »[2887]. Dans cette configuration, le Gouvernement est, en effet, incapable d'exiger l'adoption du texte, sa faiblesse le rendant dépendant de sa majorité et lui imposant de rechercher l'adhésion préalable des parlementaires de celle-ci. On se souvient, ainsi, que sous la onzième législature (1997-2002), le Gouvernement, faute d'obtenir l'accord préalable de sa majorité sur certains projets de lois, dont le texte relatif à l'élection des députés européens, a été contraint de les retirer de l'ordre du jour. En contrepartie des négociations préalables le Gouvernement exige une discipline de vote exemplaire, lui assurant le succès des textes qu'il présente. La discipline de vote consensuelle suppose donc le possible recours à la contrainte, les sanctions assurant le respect habituel de l'unité. Ainsi, sous la onzième législature, les députés socialistes qui se sont opposés aux projets de lois ont-ils été sanctionnés. Ce fut le cas, notamment, de J. P. DUPRE, suite à son vote contre le *projet de loi relatif à la chasse*. Malgré sa dimension ici essentiellement consensuelle, la discipline de vote ne peut se départir de sa nature contraignante. Cette réminiscence autant que l'intensité accrue de l'impératif d'unité de vote, ne permettent pas d'affirmer que la représentation proportionnelle tempère la pratique.

L'emprise du parti sur les élus semble donc plus importante dans le cadre d'une majorité relative. L'exemple allemand le démontre. Si la discipline de vote y demeure la manifestation d'un consentement, elle est fortement encadrée par les structures partisanes, à l'extérieur

[2886] F. MITTERRAND, 22 mai 1988, au cours du *pèlerinage* de Solutré.

[2887] J. M. PEZET, cité par D. MAERKER, *La question de la légitimité d'un débat ''technique'' au Parlement. Le cas de l'examen à l'Assemblée Nationale de la réforme des professions juridiques et judiciaires (14-21 juin 1990), op. cit.*, 1991, p. 62. Voir *supra*.

comme à l'intérieur des assemblées. Les discussions menées par les responsables de la majorité reposent sur l'existence d'une discipline de vote permettant à chacun d'obtenir, en échange du soutien massif de son groupe, les avancées espérées. Afin de peser dans la négociation, les groupes parlementaires se doivent d'imposer une discipline de vote rigide à leurs membres, qui l'acceptent globalement, parce qu'ils sont conscients que c'est la condition de leur force au sein de la coalition. Les élus apparaissent d'ailleurs comme la principale source des pressions qui s'exercent sur leur vote, puisqu'afin de ne pas être écartés des négociations, au profit d'un autre groupe, ils s'imposent une autodiscipline rigide[2888].

Il convient, dès lors, de s'interroger sur l'opportunité d'instaurer la représentation proportionnelle, système complexe qui ne garantit pas un affaiblissement suffisant de la discipline de vote, celle-ci pouvant même retrouver une dimension autoritaire, si le Gouvernement comble par l'autorité, politique ou juridique, la faiblesse numérique de sa majorité. Elle pourrait tout autant être plus consensuelle, si le Gouvernement préfère obtenir l'unité de vote par l'adhésion et non, sauf exception, par la contrainte. Toutefois, quand bien même elle serait avant tout consensuelle, son intensité serait telle, qu'il est préférable de conserver le *statu quo* actuel, l'existence d'une majorité certaine permettant aux élus de la majorité, opposés au texte, de s'émanciper des consignes, ce qui leur serait difficile dans le cadre d'une majorité relative consécutive à des élections à la représentation proportionnelle.

Si la représentation proportionnelle ne peut préserver l'élu des pressions locales et partisanes, il semble qu'aucun autre mode de désignation ne puisse garantir l'indépendance des élus et l'affaiblissement de la discipline de vote.

2) Le mode de scrutin, impuissant à endiguer l'intensité de la discipline de vote

Quel que soit le mode de scrutin, les élus sont soumis aux consignes de vote élaborées par ceux qui ont contribués à leur élection, partis ou électeurs. Le scrutin majoritaire, parce qu'il est uninominal, renforce l'emprise du parti, dont l'investiture semble toujours aussi nécessaire à l'élection. En parallèle, parce qu'il crée un lien direct avec les électeurs, il transforme le député en avocat de la circonscription, chargé de défendre, au niveau national, les intérêts locaux.

[2888] Voir *supra*.

La représentation proportionnelle a pu apparaître comme un moyen de corriger ces inconvénients. Toutefois, elle ne peut limiter l'intensité de la discipline de vote qu'en hypothéquant la lisibilité du système électoral et plus largement la stabilité de tout le régime. La solution résiderait peut-être alors dans un système mixte, alliant représentation proportionnelle et scrutin majoritaire afin de combiner leurs avantages. Toutefois, ces systèmes sont complexes[2889], leur aspect technique pourrait nourrir l'antiparlementarisme et aggraver la crise de confiance des citoyens dans le régime, en amplifiant l'impression populaire que la règle électorale nouvelle est instaurée afin de satisfaire les intérêts du parti au pouvoir. En outre, si ces scrutins mixtes cumulent les avantages de la représentation proportionnelle, en permettant une meilleure représentation des courants politiques, mêmes minoritaires, et du scrutin majoritaire en évitant l'éparpillement de la représentation, il n'est pas sûr qu'ils participent à diminuer l'intensité de la discipline de vote, ces systèmes n'ayant, pas pour objectif de limiter l'ascendant des partis ou des électeurs sur le mandat.

Il semble dès lors impossible, dans le cadre de la démocratie représentative, de limiter l'emprise des électeurs et des partis sur les votes. A moins, peut-être, de confier à la bonne fortune la désignation des représentants. *« L'on peut encore se résoudre au tirage au sort cher à la démocratie grecque. De la ''sortition'' MONTESQUIEU indiquait : ''le suffrage par le sort est de la nature de la démocratie. Le suffrage par le choix est de celle de l'aristocratie. Le sort est une façon d'élire qui n'afflige personne ; il laisse à chaque citoyen une espérance raisonnable de servir sa patrie''. Soit, mais l'on connaît également les limites de ce système précisément en raison de son absence de caractère représentatif »*[2890]. Le tirage au sort des élus, sur un mode comparable à celui utilisé pour désigner les jurés appelés à siéger aux procès d'assises, semble être le seul procédé permettant de restreindre l'emprise des partis, incapables de conditionner leur investiture à l'engagement de respecter leurs consignes de vote, leur soutien n'ayant aucune incidence sur le résultat des élections.

Le déroulement du mandat devrait également être plus paisible : ne devant son élection qu'au hasard et ayant peu de chances d'être réélu, le député devrait être plus libre de suivre sa conscience et non les indications, plus ou moins impératives, des partis et des électeurs.

Si cette solution apparaît comme la plus à même de libérer l'élu, elle semble peu démocratique, les citoyens étant privés de leur pouvoir de choisir consciemment celui qui

[2889] Ainsi, en 1993, la *Commission de réforme du mode de scrutin*, présidée par le doyen VEDEL, a-t-elle renoncé à préconiser l'introduction d'un système mixte, *« abstrait »* et *« complexe »*.

[2890] X. VANDENDRIESSCHE, « Démocratie participative » et légitimité : quelques interrogations, *in Mélanges J. GICQUEL, Constitutions et pouvoirs*, Paris, LGDJ, 2008, p. 591.

devra les représenter, de se déterminer, en fonction des programmes, pour le candidat qu'ils estiment être le plus à même de les gouverner.

Ce déficit démocratique est aggravé par un problème d'appétence, mais également de compétence : face à la complexité grandissante de la législation, les nouveaux élus seront-ils capables d'appréhender toutes les conséquences de leurs décisions ? La variété de la législation les conduira, indubitablement, à se grouper afin de mutualiser les compétences, le tirage au sort ne devrait donc pas empêcher la constitution de groupes au sein du Parlement, le regroupement des élus en fonction de leur affinité politique, voire, autour de la philosophie véhiculée par un parti politique. L'indépendance assurée par le mode d'élection ne préserve pas l'élu de toute intrusion des partis dans l'exercice de son mandat. Certes, les députés seront plus libres face aux consignes, mais sauront-ils faire usage de cette liberté ? Pourront-ils se passer de l'assistance politique apportée par ceux qui ont acquis une certaine compétence et retrouveront une légitimité à confier des consignes. Les citoyens, élus malgré-eux, trouveraient dans l'expertise partisane un soutien. La discipline de vote présenterait alors l'assurance d'exercer convenablement le mandat remis par la Nation, suivre ceux qui savent apportant la certitude de ne pas se tromper ou, à tout le moins, de ne pas être le seul auteur de l'erreur et de ne pas avoir à en assumer seul les conséquences. Le régime issu de la désignation des députés par tirage au sort est ainsi un régime dans lequel, malgré l'attention portée à l'affaiblir, l'emprise des partis sur les élus est aggravée.

Il semble que la discipline de vote soit le corollaire obligé de tout régime, qu'il soit représentatif ou non, la démocratie directe ne tempérant pas plus que le tirage au sort, le besoin de se référer à ceux qui savent pour éclairer la décision. Plus encore, dans le cadre de la démocratie directe, l'exigence d'efficacité s'imposera avec une intensité accrue aux citoyens-décideurs qui, afin de faire triompher leurs solutions, s'imposeront une cohésion plus forte. Le nombre important de gouvernants les obligeants à s'unir pour peser sur la décision. La discipline de vote s'imposerait alors aux citoyens comme un devoir moral, la liberté de vote devant être sacrifiée à l'impératif d'efficacité.

La discipline de vote est également présente dans les régimes autoritaires. Elle n'y a toutefois pas la même nature puisque dans ce cas, les élus n'ont d'autre choix que de suivre les consignes imposées par le parti ou le Gouvernement. Celle qui s'exerce dans le cadre du régime démocratique peut, dès lors, être présentée comme un moindre mal, garantissant l'efficacité du régime, les servitudes qu'elle impose aux élus s'exerçant dans un cadre libéral leur permettant de s'extraire, quand bon leur semble, des consignes.

Le mode de désignation des élus ne peut donc pas permettre de limiter assurément l'intensité ou la rigidité de la discipline de vote. Cela relève, avant tout, des mœurs parlementaires et gouvernementales, qui doivent être modifiées pour éviter que la dimension autoritaire de la discipline de vote ne l'emporte sur sa nature consensuelle[2891].

§2 : La revalorisation du rôle de l'élu, condition de l'affaiblissement de la discipline de vote

La conquête du mandat politique est un combat sans cesse renouvelé, les candidats conservant à l'esprit qu'ils devront obtenir son renouvellement, ce qui peut parfois conduire les élus à s'enfermer dans une situation qu'ils n'avaient pas, à l'origine, souhaitée. En 1958, les premiers élus de la majorité, désappointés par le faible rôle que l'Exécutif leur réserve, recherchent ailleurs la confirmation qu'ils peuvent être utiles à la Nation. Poussés dans cette voie par les responsables politiques, les parlementaires ont peu à peu déserté des hémicycles aux discussions stériles et abandonné à certains le pouvoir de décider, en leur nom, pour la Nation. En conséquence, *« l'exercice du mandat national n'est pas une priorité à la différence de la conservation du mandat local »*[2892]. La discipline de vote, accompagnée de la violation du principe du vote personnel, est la manifestation la plus probante de cet abandon, parce que, loin d'être toujours une décision concertée, exprimant l'adhésion de tout un groupe à la politique gouvernementale ou sa condamnation, elle est devenue la manifestation de la soumission des élus. C'est cette dimension de la discipline de vote qu'il est urgent, en ce début du vingt-et-unième siècle, de réformer. Les remèdes semblent simples, ils exigent une revalorisation de la personne de l'élu, seule capable de concrétiser les politiques de réhabilitation du Parlement. Cela suppose de nouvelles obligations pesant sur les élus, qui avaient trouvé dans la discipline de vote et le travail collectif un confort qui s'apparente, pour certains, à une complète démission. Une vision polémique des remèdes propose de protéger le mandat contre les élus, de leur imposer de se consacrer à leur mandat parlementaire, sans pouvoir en exercer un autre, quel qu'il soit (A), d'adapter les règlements pour rendre leur présence non plus seulement souhaitable mais réellement obligatoire … Ces remèdes sont

[2891] Si la discipline de vote est une convention de la Constitution, elle résulte d'un accord conclu entre les acteurs institutionnels. Elle est donc une pratique consensuelle, née de la rencontre de deux volontés.

[2892] JAN P., Interprétations politiques de la Constitution. La Constitution de 1958 à l'épreuve de ses interprètes politiques, *op. cit.*, p. 567.

nécessaires, il ne faut toutefois pas diaboliser les élus qui, s'ils participent à l'affaiblissement du Parlement en sont aussi les premières victimes, aussi conviendra-t-il de protéger, contre les structures collectives, leur liberté, d'expression, mais également de vote (B).

A) L'interdiction du cumul des mandats, garantie insuffisante contre l'abandon parlementaire.

Parce qu'il apparaît comme l'une des premières causes de l'avilissement du Parlement, le cumul des mandats doit être, non plus seulement encadré, les différents échecs des tentatives d'encadrement montrent l'impuissance d'une attitude trop compréhensive, mais totalement interdit. Les parlementaires, qui devraient adopter une telle prohibition, demeurent majoritairement favorables à cette pratique fortement ancrée dans la culture politique française (1). Il est toutefois nécessaire de passer outre ces récriminations et d'affirmer que seule une interdiction du cumul des mandats pourra, en revalorisant le Parlement, limiter les manifestations négatives de la discipline de vote (2).

1) Le cumul, une spécificité contestée

Quel que soit l'Etat sur lequel le regard se porte, aucun n'offre le spectacle désolant du Parlement français (a), gangréné par le cumul des mandats, qui favorise l'absentéisme et que certains parviennent toutefois à justifier en se fondant sur l'image repoussoir d'un Parlement technocrate, incapable d'adopter de *bonnes lois* (b).

a) Le cumul des mandats ou le parlementarisme *à la française*

L'expression *« parlementarisme à la française »* désigne l'une des spécificités de la culture politique française ; une certaine désinvolture qui se traduit par un délaissement du mandat national au profit d'autres occupations locales, politiquement plus rentables. Le législateur a tenté d'insuffler plus de dignité à l'exercice parlementaire du mandat en

encadrant ce cumul. Il n'y est pas parvenu, les mœurs françaises, bien différentes de celle de nos voisins britanniques ou allemands, semblant *« irréformables »*[2893].

- *L'encadrement français*

Sous la treizième législature (2007-2012), seuls soixante-dix-sept députés et quatre-vingt-treize sénateurs ne détiennent que leur mandat national. Paradoxalement, alors que la doctrine condamne le cumul du mandat de député avec un ou plusieurs mandats électifs et légitime celui des sénateurs[2894], la proportion de sénateurs qui ne détiennent que ce mandat est plus forte[2895].

Antérieur à la Cinquième République, le cumul, s'est longtemps expliqué par la centralisation des pouvoirs, les problèmes locaux nécessitant une solution parisienne[2896]. Le phénomène n'a toutefois pas décru après la décentralisation, période où il a semblé opportun d'introduire une première limitation du cumul. Les lois organiques et ordinaires du 30 décembre 1985 interdisent ainsi aux députés et sénateurs de cumuler avec plus d'un autre mandat parmi ceux de conseiller régional, conseiller général, conseiller de Paris, maire d'une commune de vingt mille habitants ou plus, adjoint au maire d'une commune de cent mille habitants ou plus, ou de représentant au Parlement Européen. La réforme fut toutefois perçue comme une autorisation à cumuler et non comme une interdiction. *« A la fin des années 1980, début des années 1990, la pratique du cumul avait atteint des sommets pathologiques. Certains champions pouvaient mener de front jusqu'à cinq mandats ! Lorsqu'au ridicule et à l'absurde s'ajouta le scandale (clientélisme effréné, népotisme, corruption), quelques contre-feux furent mis en place sous forme d'une limitation des excès les plus criants »*[2897]. Ainsi, en 1998, un projet de loi a-t-il cherché à imposer l'interdiction totale de tout cumul, quel que soit le mandat. Ce texte ambitieux n'a toutefois pas pu être adopté, les réticences des députés ayant

[2893] Selon la formule d'Y. MENY, Des mœurs irréformables, *Pouvoirs*, n° 126, 2008, p. 37-46.

[2894] *« Interdire le cumul pour les députés et l'autoriser au Sénat enrichirait les deux assemblées. Les députés seraient alors plus présents car n'ayant qu'un seul mandat. Au Sénat nous aurions de grands élus locaux, très actifs, conservant une présence nationale qui renforcerait leur rôle »*. G. CARCASSONNE, *Libération*, 1er septembre 2009.

[2895] 13,5 % des députés ne détiennent que ce mandat national et 26 % des sénateurs. Statistiques fournies par *Libération*, 2 septembre 2009.

[2896] *« En 1936, 35,7 % des députés détenaient un mandat local. En 1956, le cumul ne touche encore que 42 % des membres de l'Assemblée Nationale. Mais à partir de 1958, le nombre des cumulants ne cesse de s'accroitre pour franchir le seuil de 70 % en 1973 »*. Y. MENY, Le cumul des mandats ou l'impossible séparation des pouvoirs ?, *Pouvoirs*, n° 64, 1993, p. 131. Nous avons choisi d'emprunter à Y. MENY le terme de *cumulant*, moins péjoratif que celui de *cumulard*, notamment parce que les élus, s'ils sont majoritairement responsables de la situation ainsi créée, en sont également les victimes.

[2897] Y. MENY, Des mœurs irréformables, *op. cit.*, p. 40.

été relayées par le Sénat et le Gouvernement dut présenter une autre réforme, moins ambitieuse : *« le mandat de député est incompatible avec l'exercice de plus d'un des mandats énumérés ci-après : conseiller régional, conseiller de l'assemblée de Corse, conseiller général, conseiller de Paris, conseiller municipal d'une commune d'au moins trois mille cinq cent habitants »*[2898]. Cette rédaction a toutefois, contrairement au projet de 1998, omis de mentionner les structures intercommunales. Les parlementaires peuvent, dès lors, assurer leur présidence, opportunité qu'ils n'ont pas manqué de saisir : *« le cumul que l'on a tenté de chasser par la porte est revenu par la fenêtre, confirmant son appellation fréquente d'Hydre de Lerne »*[2899]. La réforme de 2000, comme celle de 1985, apparaît donc comme un échec, peut-être insurmontable, toute proposition d'interdiction plus large rencontrant l'hostilité des parlementaires, comme l'a révélé le débat interne au Parti Socialiste opposant, au cours du premier semestre 2010, M. AUBRY, *Première Secrétaire*, aux sénateurs. La première souhaitait interdire aux seconds, en prévision du renouvellement partiel de 2011 et avant toute modification législative, de cumuler un mandat local et un mandat national. Les sénateurs ont réussi à imposer leur point de vue et à maintenir le cumul jusqu'à ce que le parti soit en mesure de proposer une solution législative.

Cet attachement à une pratique qui abaisse le Parlement n'est pas sans étonner les observateurs étrangers qui ignorent largement cette pathologie franco-française.

- *Les pratiques étrangères*

Paradoxalement, alors que le cumul des mandats, fortement réglementé, persiste en France, il est quasi inexistant au sein des régimes parlementaires allemand et britannique, qui ne l'ont jamais encadré, ou seulement de manière marginale, et au sein desquels il pourrait se développer.

[2898] Article LO 141 du code électoral.

[2899] Ch. DE NANTOIS, *Le député : une étude comparative, France, Royaume-Uni, Allemagne*, Paris, LGDJ, bibliothèque constitutionnelle et de sciences politiques, 2010, p. 141.
L'auteur constate ainsi que l'article LO 148 du code électoral autorise d'autres cumuls : *« les députés membres d'un conseil régional, d'un conseil général ou d'un conseil municipal peuvent être désignés par ces conseils pour représenter la région, le département ou la commune dans des organismes d'intérêt régional ou local, à la condition que ces organismes n'aient pas pour objet propre de faire ni de distribuer des bénéfices et que les intéressés n'y occupent pas de fonctions rémunérées.*
En outre, les députés, même non membres d'un conseil régional, d'un conseil général ou d'un conseil municipal, peuvent exercer les fonctions de président du conseil d'administration, d'administrateur délégué ou de membre du conseil d'administration des sociétés d'économie mixte d'équipement régional ou local, ou des sociétés ayant un objet exclusivement social lorsque ces fonctions ne sont pas rémunérées ».

Ainsi, en Grande-Bretagne, alors qu'aucune loi ne limite le cumul des mandats, celui-ci est insignifiant : *« il existe une cloison étanche entre personnel politique national et personnel politique local ; l'inexistence du cumul des mandats n'est pas dictée par la loi, mais par une tradition très enracinée, on pourrait dire par une déontologie de la culture politique »*[2900]. Au-delà de cette démarche vertueuse, l'inexistence du cumul s'explique également par une absence d'attrait populaire pour celui-ci. Les électeurs britanniques étant conscients que les députés, élus au scrutin uninominal majoritaire à un tour, protègent l'intérêt de leur circonscription au niveau national et attendent autre chose des élus locaux : *« à Westminster, l'élection législative réussit à elle seule cette prouesse de permettre aux citoyens de désigner en même temps, par un seul bulletin, un porteur d'attente locale, un programme politique national, une majorité parlementaire ou une opposition structurée, un Gouvernement et un Premier Ministre (...). L'élection des Communes est à la fois représentative, référendaire, et plébiscitaire »*[2901]. Le cumul n'a donc pas trouvé, Outre-Manche, les conditions favorables à son enracinement. Toutefois, si les députés britanniques ne cumulent pas plusieurs mandats, la plupart d'entre eux conservent leur activité professionnelle, rares sont donc les élus britanniques qui peuvent se consacrer à plein temps à l'exercice de leur mandat.

Le cumul, inconnu en Grande-Bretagne, est également peu pratiqué en Allemagne, notamment du fait de l'hostilité manifeste du tribunal de Karlsruhe, du Bundesrat, qui interdit le cumul horizontal entre deux mandats nationaux et de certaines Constitutions des Lander qui interdisent aux membres de leur assemblée de siéger au Bundestag. Toutefois, le cumul des mandats tend à se développer, *« la professionnalisation accélérée de la vie politique allemande, constatée par de nombreux observateurs, a créé une nouvelle espèce d'hommes politiques : des carriéristes politiques n'ayant jamais exercé ni dans l'administration, ni dans le secteur privé. Ces nouveaux venus, jeunes pour la plupart, recherchent avidement les postes et risquent fort de tendre vers des pratiques ''à la française'', simplement pour assurer leurs arrières ainsi que pour parfaire leur implantation au sein de leur parti, implantation dont ils sont totalement dépendants »*[2902].

La professionnalisation de la vie politique est donc un argument avancé pour expliquer le développement du cumul des mandats en France et en Allemagne, d'autres arguments s'opposent pour justifier ou condamner le cumul.

[2900] J. LERUEZ, *Le Système politique britannique, de WINSTON CHURCHILL à TONY BLAIR*, 2e éd., Paris, Armand Colin, 2001, p. 42.
[2901] Cl. EMERI, Quelques perspectives électorales, *Pouvoirs*, n° 114, 2005, p. 159.
[2902] Ch. DE NANTOIS, *Le député : une étude comparative, France, Royaume-Uni, Allemagne, op. cit.*, p. 139.

b) Une pratique controversée

L'attitude populaire démontre que l'appréhension du cumul des mandats ne peut être que complexe : si majoritairement les citoyens condamnent le cumul, ils continuent de confier plusieurs mandats, dont celui de député ou de sénateur, à une même personne. L'attitude parlementaire est également variante, comme l'a démontré la réaction des sénateurs socialistes, attachés au principe de non-cumul, tant qu'il ne porte pas atteinte à leur situation, qu'ils estiment légitime. La doctrine affiche en ce domaine une unité exemplaire, rares étant les observateurs qui militent en faveur du cumul des mandats.

- *L'attitude ambiguë des parlementaires*

Même s'ils reconnaissent que le Parlement doit être revalorisé, les parlementaires rechignent à abandonner le cumul des mandats. La principale justification invoquée est que le cumul garantit le contact avec la réalité vécue par les citoyens. Le fait que grâce à un mandat local, le parlementaire est confronté au quotidien des administrés et peut mieux juger de l'applicabilité de la législation, ce que la détention d'un *simple mandat national* ne peut permettre. Ainsi, F. N. BUFFET, sénateur UMP affirme : *« le fait d'être aux responsabilités dans un exécutif local permet de nourrir la fonction nationale d'une expérience de terrain irremplaçable »*[2903]. De même, G. TRON, député gaulliste affirme, en 1998, lors du débat à l'Assemblée Nationale relatif au projet de loi visant à interdire tout cumul des mandats : *« un parlementaire limité à ses fonctions législatives ne serait plus, en réalité, qu'un technicien de l'élaboration des lois »*[2904]. La proximité, invoquée par les élus afin de justifier la détention simultanée de plusieurs mandats électoraux, *« est perçue comme une manière de ressourcer la légitimité politique et de refonder le lien représentatif en entrant les pratiques politiques dans l'immédiateté et la concrétude des problèmes rencontrés par les citoyens »*[2905]. Cette perception est encore majoritairement partagée par les élus, ainsi, en avril 2011, M. J. ZIMMERMANN, députée UMP, présidente de la délégation aux droits de la femme, refuse de condamner le cumul des mandats, même si son interdiction pourrait faciliter la féminisation de la vie politique *« car la tâche territoriale est nécessaire pour réussir son*

[2903] F. N. BUFFET, *Libération*, 2 octobre 2009.
[2904] G. TRON, séance du 26 mai 1998.
[2905] R. LEFEBVRE, Rapprocher l'élu du citoyen. La « proximité » dans le débat sur la limitation du cumul des mandats (1998-2000), *Mots. Les langages du politique*, n° 77, 2005, p. 42.

mandat national »[2906]. Le parcours de cette élue permet également d'appréhender une autre justification possible du cumul des mandats : l'existence d'un *cursus honorum* électoral qui fait du mandat national le dernier échelon d'une carrière politique et doit pouvoir se concilier avec l'exercice des mandats locaux préalablement obtenus[2907].

Le cumul est alors *« présenté comme un aspect quasi intangible de la culture et de la tradition politique française qui s'enracine dans la tradition de la centralisation étatique »*[2908]. Aussi, sous la onzième législature, les responsables de la majorité ont-ils fait leur l'argument de la proximité afin de renverser cette tradition et d'obtenir, non plus un droit au cumul, mais un engagement à n'exercer qu'un seul mandat. Ainsi, G. ALLOUCHE, sénateur socialiste, s'appuie, le 28 octobre 1998, sur la proximité élu/électeur pour condamner le cumul des mandats : *« on ne me convaincra pas que le titulaire d'un mandat exécutif local qui passe son temps à traiter des dossiers avec la technocratie locale - et dans mon esprit, ce terme n'est pas péjoratif - a le temps d'aller constamment au devant de ses électeurs. Ayons le courage de le dire : il est évident qu'il ne le fait pas (...) ! En fait, la proximité sera d'autant plus étroite que le parlementaire n'aura pas en charge la gestion d'une collectivité territoriale* »[2909]. L'opposition estime l'argument infondé, affirmant que la présence en circonscription ne peut être assimilée au travail de terrain effectué par les élus locaux. Ainsi, A. SANTINI, député UDF, affirme : *« comment peut-on imaginer sérieusement qu'au cours d'une permanence, de banquets, ou de quelques cérémonies frivoles, un parlementaire soit réellement capable de comprendre la véritable dimension des problèmes d'une circonscription, les difficultés quotidiennes des électeurs et des besoins de ses concitoyens ? »*[2910].

Les parlementaires hésitent quant à l'attitude à adopter et acceptent la confiance des citoyens, même si elle les conduit à cumuler les mandats, pratique qu'ils ont pu, au cours de leur carrière, réprouver. La doctrine, en revanche, est constante et condamne le cumul des mandats et ses effets délétères sur le fonctionnement du régime.

[2906] M. J. ZIMMERMANN, Le devoir de déranger, entretien avec M. MARUANI et M. PAOLETTI, *Travail, Genre et Société*, n° 25, avril 2011, p. 18.

[2907] M. J. ZIMMERMANN a, en effet, d'abord été conseillère municipal de Metz, en 1989, puis, en 1998, conseillère régionale, avant de devenir, la même année, députée, du fait de l'entrée au Sénat du primo élu dont elle était la suppléante.

[2908] R. LEFEBVRE, Rapprocher l'élu du citoyen. La « proximité » dans le débat sur la limitation du cumul des mandats (1998-2000), *op. cit.*, p. 47.

[2909] G. ALLOUCHE, séance du 28 octobre 1998.

[2910] A. SANTINI, Deux mandats sinon rien, *RPP*, n° 991, novembre-décembre 1997, cité par R. LEFEBVRE, Rapprocher l'élu du citoyen. La « proximité » dans le débat sur la limitation du cumul des mandats (1998-2000), *op. cit.*, p. 48.

- *Une condamnation doctrinale univoque*

L'argument de la proximité avec les élus, utilisé en 1997 par la majorité socialiste pour prendre le contre-pied des arguments de l'opposition, favorable au cumul, n'est pas développé par la doctrine qui s'appuie sur les inconvénients générés par cette pratique intensive du cumul. Le premier d'entre eux, est l'absentéisme, le cumul permettant aux élus de justifier leur absence et de laisser quelques uns décider pour la Nation : *« le cumul des mandats, c'est d'abord, une banale et prosaïque réalité : l'impossibilité pratique d'exercer convenablement les fonctions législatives nationales et les fonctions électives locales. Il n'y a pas besoin d'épiloguer longuement sur cette incapacité factuelle tant l'absentéisme parlementaire - bien aidé par la violation systématique de la règle du vote personnel - est un phénomène récurrent, patent et argumenté »*[2911]. Cause de cet absentéisme ostensible, le cumul provoque le discrédit de l'institution parlementaire, il *« infantilise les parlementaires en laissant aux techniciens des ministères le monopole de la réflexion d'ensemble »*[2912]. Jugement qui s'étend à l'ensemble de la classe politique, le cumul présentant des conséquences diverses telles : *« faible circulation des élites au sein d'une classe politique constituée en oligarchie clôturée, frustration croissante au sein du corps électoral, appuyée sur le sentiment que se reconstitue une aristocratie, frappée d'un sérieux discrédit »*[2913]. *In fine,* le cumul participe à l'antiparlementarisme, il nuit à la qualité du travail parlementaire, mais également à la légitimité des décisions finalement adoptées par d'autres que l'élu : « *les élus débordés font forcément du ''mauvais travail'' et sacrifient nécessairement un mandat à un autre ou alors se déchargent sur des collaborateurs peut-être compétents, mais sans légitimité populaire ; les postes étant ''comme confisqué par une caste étroite et professionnelle''*[2914]*, faisant finalement remonter le traitement des affaires au niveau du mandat le plus élevé, favorisant ainsi la centralisation »*[2915].

Les arguments favorables ou hostiles au cumul sont connus, il n'est pas utile de les développer davantage, d'autres les ont déjà résumé avant nous : *« les partisans du cumul voient en lui un instrument de complémentarité des rôles de l'élu inséré dans la dimension duale - locale/nationale - de la représentation. Ses détracteurs dénoncent les dérives : la*

[2911] Y. MENY in *Dix constitutionnalistes répondent à deux questions concernant le cumul des mandats*, *RDP*, 1997, p. 1591.
[2912] B. CHANTEBOUT. *Idem*, p. 1566.
[2913] M. GOUNELLE, Démocratiser le mandat représentatif, *Le Débat*, 2006/4, n° 141, p. 113.
[2914] Selon la formule de D. TURPIN.
[2915] Ch. DE NANTOIS, *Le député : une étude comparative, France, Royaume-Uni, Allemagne, op. cit.*, p. 140.

concentration des pouvoirs, le ralentissement de la circulation des élites et l'asphyxie de la compétence de l'élu du fait d'une ''impossible ubiquité''[2916] *»*[2917]. Il convient, en revanche, d'insister sur ses effets sur la discipline de vote.

2) Un renforcement indu de la discipline de vote

Si le cumul est à ce point contesté par la doctrine, c'est qu'il aggrave la faiblesse du Parlement, l'absentéisme qu'il génère ne permettant pas à l'institution de s'approprier les différentes revalorisations mises en place. En renforçant les dépendances partisanes et légitimant l'abandon parlementaire aux groupes politiques, le cumul génère une discipline de vote qui a pour objectif de combler leur absence et non d'assurer l'efficacité de la position à laquelle ils ont librement adhéré après un débat éclairé (a). Il convient donc de proposer un encadrement, voire l'interdiction, de la pratique (b).

a) L'incidence sur la discipline de vote

Le cumul des mandats renforce la discipline de vote parce qu'il conduit les élus à privilégier le mandat politiquement valorisant, qui n'est que très rarement le mandat national. L'*« impossible ubiquité »* dénoncée par Y. MENY conduit les cumulants à s'abandonner au confort offert par les groupes et à leur déléguer une partie importante de leur mandat, ce qui facilite le respect des consignes de vote. Le cumul sert donc le groupe parlementaire parce qu'il facilite l'obtention et le respect de la discipline de vote, il permet également au parti de conserver une emprise non négligeable sur les élus du fait de la dépendance dans laquelle ils se placent à l'égard de ces organisations qui, par leur investiture, conditionnent leur réélection. Si ces phénomènes ont déjà pu être évoqués, il convient d'y revenir afin de pouvoir mieux cerner les correctifs qui doivent être apportés.

[2916] Y. MENY, *La corruption de la République*, Paris, Fayard, 1992, p. 85.

[2917] L. OLIVIER, La perception du cumul des mandats restrictions contextuelles et politiques à un apparent consensus, *RFSP*, 1998, n° 6, p. 756.

- *Aggravation de la dépendance partisane*

Si les partis politiques apparaissent comme des entrepreneurs politiques, c'est parce qu'ils œuvrent à la victoire de leurs idées et soutiennent un candidat qui, sans leur investiture, pourrait rencontrer des difficultés à séduire et à convaincre les électeurs. Cette donnée peut sembler moins prégnante s'agissant des mandats locaux pour lesquels la personnalité de l'élu pourrait l'emporter sur l'étiquette partisane. Toutefois, les entrepreneurs politiques structurent aujourd'hui la vie politique à un point tel que leur estampille sur le bulletin de vote garantit le soutien d'un nombre non négligeable d'électeurs. L'investiture, quelle que soit l'élection, est toujours nécessaire, elle devient un moyen de pression des partis sur les élus, conscients que s'ils ne suivent pas les directives partisanes, ils remettent en cause leurs réélections[2918].

Cette dépendance modifie la manière d'exercer le mandat, les parlementaires privilégiant le mandat qui leur assure la reconduction de l'investiture partisane : *« pour les élus qui dépendent d'un parti politique, ils doivent s'en attirer les bonnes grâces ; cela peut passer par une vie parlementaire active, mais cela peut également être effectué intégralement en dehors du Parlement : en département, en région, voire au sein de la structure partisane. Le député sera tout simplement présent là où il sera le plus utile à son parti. La présence au Palais-Bourbon d'un député qui cumule les mandats est ici éclairée par un nouvel indicateur : le besoin de la circonscription par rapport aux besoins de l'autre mandat, la priorité étant fixée, consciemment ou pas, par le parti »*[2919]. Dans cette configuration, l'élu ne cherche pas à remettre en cause la confiance qu'a placée en lui le parti, il se soumet aux consignes partisanes parce qu'il s'agit d'un moyen sûr de conserver les soutiens partisan et populaire. Ce faisant, le cumul propage le clientélisme et rend impossible l'exercice digne du mandat, tel qu'il a pu être défini par G. VEDEL et suppose un vote personnel et une présence assidue, le parlementaire ne défendant plus l'intérêt national, mais celui de sa circonscription. Défense qui doit permettre sa réélection, les administrés estimant généralement qu'un maire qui est également député peut mieux défendre leurs intérêts.

Le cumul devient donc un moyen d'assurer sa réélection, le mandat local étant nourri par celui de député ou de sénateur, lui-même légitimé par l'exercice concomitant d'un mandat local. Tous deux étant obtenus grâce au parti, il convient de suivre ses directives, ses

[2918] Les efforts évoqués précédemment et visant à protéger le mandat contre l'influence partisane seraient vains si les parlementaires se placent, par l'exercice d'un autre mandat, dans une nouvelle dépendance à l'égard du parti.

[2919] Ch. DE NANTOIS, Les circonscriptions non disputées : étude comparative sur les enjeux en circonscription des élections législatives, *Pouvoirs*, n° 135, 2010, p. 193.

consignes de vote. Le cumul renforce donc l'emprise du parti sur le mandat, toute violation de la discipline de vote pouvant avoir des répercussions non seulement sur le mandat national, mais également sur le mandat local conquis grâce à l'appui du parti.

Le cumul des mandats renforce également la propension des députés à s'abandonner aux facilités offertes par les groupes qui obtiennent ainsi plus facilement le respect de la discipline de vote.

- *L'abandon parlementaire au profit du groupe*

Cet abandon se caractérise par le fait que les parlementaires, afin de se concentrer sur l'activité la plus politiquement valorisante, se désintéressent de leur(s) autre(s) mandat(s). Parce que le parlementaire cumulant est perçu par ses électeurs comme un élu de proximité, il utilise le mandat national comme un moyen de mieux assurer son mandat local et, ainsi, de conserver le soutien des électeurs. Le mandat national est devenu un instrument, privilégié lorsqu'il permet de faire entendre l'intérêt local : *« les hiérarchies de fait s'effectuent au détriment du Parlement, le travail de ''terrain'' étant préféré au travail parlementaire. Le mandat parlementaire n'est plus recherché pour lui-même mais pour les effets de levier qu'il procure : réduction de la concurrence politique, renforcement du prestige de l'élu local, augmentation de sa capacité d'intervention et d'influence »*[2920]. Privilégiant leur mandat local au détriment du mandat national, les parlementaires cumulants confient le plein exercice de celui-ci aux responsables des groupes, aux élus qui ont choisi de privilégier un mandat national[2921].

La première conséquence du cumul des mandats est donc l'absentéisme : en séance, en commission, mais également lors des réunions de groupe. Celui-ci n'est pas seulement physique, il est également spirituel : les élus qui ne siègent pas, n'étudient pas le texte, n'ont pas participé au sein du groupe à l'élaboration de la position commune. *« Les parlementaires cumulants, quoi qu'ils en disent, sont appelés à faire des arbitrages : arbitrage dans la gestion de leur agenda (être au Parlement ou en province) (...) ; arbitrage dans les intérêts*

[2920] Y. MENY, Le cumul des mandats ou l'impossible séparation des pouvoirs ?, *op. cit.*, p. 133.

[2921] Qui peuvent également être des cumulants, preuve que le cumul n'entraîne pas automatiquement l'abandon. Le parcours de l'actuel président du groupe SRC à l'Assemblée Nationale le démontre. J. M. AYRAULT, député, président de groupe, est également maire de Nantes et président de la communauté urbaine. De même, J. F. COPE, président du groupe UMP à l'Assemblée Nationale, entre 2007 et novembre 2010, était-il député, président du groupe, maire de Meaux et président de la communauté d'agglomération. Son successeur, Ch. JACOB, est également cumulant puisqu'il est maire de Provins et président de la communauté de communes.

parfois contradictoires entre intérêts nationaux et intérêts locaux. Les arbitrages sont là sous les yeux, éclatants : les parlementaires sont massivement absents des débats, sauf le jour de la sacro-sainte séance du mercredi qui n'offre pourtant qu'une image caricaturale du travail parlementaire ; ils sont enfin de plus en plus absents - tous les témoignages le confirment - des commissions où s'effectue le véritable travail parlementaire. Seuls quelques députés ou sénateurs compétents, assidus et motivés font tourner la machine parlementaire »[2922].

Cet absentéisme renforce l'ascendant des responsables sur les votes : un élu n'ayant participé à aucune réunion de la commission à laquelle il appartient, ou du groupe d'études chargé d'établir la position du groupe parlementaire, ne peut, par les seuls documents fournis par le groupe, et les appréciations recueillies lors de l'exercice de son mandat local, parvenir à fonder sa propre opinion. D'autant qu'il nous a déjà été permis de constater une certaine partialité des informations ainsi transmises. Il n'a pas non plus la légitimité pour intervenir lors de la réunion du groupe afin de remettre en cause le travail effectué par ses collègues, devenus, du fait de leur appétence, renforcée par l'absentéisme des autres membres, les experts des questions examinées. Ils en manifestent rarement l'envie, leur abandon étant fondé sur la confiance qu'ils placent en leurs collègues, élus sur un programme politique auquel ils ont adhéré. Confiance telle qu'ils s'en remettent d'ailleurs à eux pour exprimer leur vote si un scrutin public a lieu alors qu'ils ne sont pas physiquement présents dans l'hémicycle ou aux abords et n'ont pu se prononcer de manière éclairée sur le sens du vote qui sera ainsi émis en leur nom[2923]. Le cumul des mandats renforce la discipline de vote, les parlementaires trouvant le moyen d'exercer leurs différents mandats sans avoir à s'investir plus particulièrement dans le mandat national. Il renforce également l'autorité des responsables du groupe sur les votes, ceux-ci trouvant peu de contradicteurs au sein de leur formation et parvenant, sans difficulté, à faire accepter leurs consignes par la majorité des présents, le silence des absents étant assimilé à un accord[2924].

[2922] Y. MENY, Le cumul des mandats ou l'impossible séparation des pouvoirs ?, *op. cit.*, p. 133.

[2923] Les règlements des assemblées se sont adaptés à cet exercice particulier du mandat parlementaire. Ainsi, à l'Assemblée Nationale, les votes sur l'ensemble sont sciemment, sauf exception, fixés aux mardis et mercredis lors des séances qui suivent immédiatement le rituel des questions au Gouvernement. Séances qui, parce qu'elles sont retransmises à la télévision, attirent les parlementaires, conscients que l'absentéisme, s'il est ostensible, est condamné par la population.

[2924] On se souvient ainsi qu'en 1982, des députés refusant d'accorder aux *généraux félons* la reconstitution de carrière, entraînèrent le groupe socialiste à s'opposer aux consignes présidentielles. Le 21 octobre 1982, seuls quarante-neuf députés déterminèrent la position d'un groupe fort de deux cent soixante-cinq membres et trente-sept députés seulement (soit à peine 14 %) décidèrent l'opposition au Président. Cl. ESTIER et V. NEIERTZ, *Véridique histoire d'un septennat peu ordinaire*, *op. cit.*, p. 137.

Lorsque le groupe appartient à la majorité, le cumul des mandats profite également[2925] au Gouvernement, qui s'assure ainsi, à moindre frais, l'existence d'une majorité favorable à ses textes[2926]. Il lui offre, de surcroît, un nouvel argument dans l'entreprise de conviction mise en place pour obtenir le respect de la discipline de vote : la satisfaction, directe ou indirecte d'un intérêt local. L'élu se trouve alors face à un dilemme : voter en conscience et modifier la loi afin qu'elle corresponde à sa perception de l'intérêt général, ou se ranger à la vision gouvernementale, renier sa conviction afin d'obtenir un avantage profitant à sa collectivité : *« préférer l'amendement de la loi ou la construction d'un équipement »*[2927]. Le cumul, s'il aggrave la dépendance des élus à l'égard du parti et du groupe parlementaire, accroît également l'emprise du Gouvernement sur le mandat, il *« place les parlementaires dans la dépendance de l'Exécutif qui distribue les subventions aux collectivités locales »*[2928].

Le cumul des mandats, parce qu'il provoque l'abandon du parlementaire aux facilités offertes par le groupe, facilite la détermination d'une consigne de vote, puis son respect, les absents remettant rarement en cause les votes émis en leur nom pendant leur absence ou sur un texte qu'ils n'ont pas étudié. Il convient d'encadrer cette pratique afin de contraindre les parlementaires à exercer pleinement leur mandat et à ne respecter la discipline de vote que si elle correspond à leurs convictions.

b) Une interdiction salutaire

Les observateurs de la vie politique préconisent, depuis des décennies l'interdiction du cumul. S'il est connu, le remède est malaisé à appliquer, le malade se débattant, les parlementaires rechignant à adopter la seule attitude susceptible de les libérer des servitudes dans lesquelles ils se sont enferrés. D'autant que le cumul a pu apparaître comme une norme politique, une convention de la Constitution, capable, par l'absentéisme qu'il provoque, de protéger le Gouvernement contre l'hostilité des parlementaires, voire de sa majorité. *« D'une certaine façon le cumul, en étant limité à des formes raisonnables, s'est probablement définitivement installé comme l'une des conventions ''républicaine'' les mieux assurée (...).*

[2925] Sauf exception.

[2926] *« J'affirme que depuis 1958 l'absentéisme des députés arrange tout le monde. A commencer par les gouvernements successifs »* J. F. COPE, *Un député ça compte énormément ! Quand le Parlement s'éveille, op. cit.*, p. 86.

[2927] Y. MENY, Le cumul des mandats ou l'impossible séparation des pouvoirs ?, *op. cit.*, p. 133.

[2928] B. CHANTEBOUT in *Dix constitutionnalistes répondent à deux questions concernant le cumul des mandats, op. cit.*, p. 1565.

Toute tentative de réforme est immédiatement étouffée dans l'œuf. Le cumul fait désormais partie de ses vaches sacrées de la République »[2929]. Ces réticences ne doivent pas faire obstacle à la réglementation nécessaire qui ne peut passer que par l'interdiction pure et simple du cumul des mandats : *« l'interdiction de cumuler le mandat de député avec tout autre mandat dans ce cadre électoral constituerait le meilleur moyen de revaloriser la fonction parlementaire et le Parlement. Non seulement le parlementaire retrouverait le temps nécessaire à l'exercice digne et efficace de sa fonction, mais il récupérerait aussi la capacité de pression et d'influence qu'il a perdue »*[2930]. L'interdiction du cumul, en affaiblissant l'absentéisme, limite l'emprise des groupes et la discipline de vote qu'il facilitait. Elle est la condition nécessaire à toute véritable revalorisation des droits du Parlement, *« toutes les tentatives de revalorisation du Parlement feront naufrage tant que le cumul sera une pratique dominante de la classe politique française »*[2931].

S'il ne peut plus cumuler, le député devra choisir entre le mandat local qu'il détient ou qu'il brigue et le mandat national qu'il détient ou espère conquérir. Le code électoral devra contraindre les députés à choisir avant même de se présenter à l'élection afin d'éviter qu'un élu populaire ne se présente tout en sachant qu'il n'exercera pas ce mandat. Faute de quoi, risquent de perdurer les *« phénomènes d'''escroquerie'' électorale : un candidat en vue ''tire'' la liste municipale et régionale, liste qu'il abandonne d'autant plus volontiers si elle n'a pas emporté la majorité au sein de la nouvelle assemblée »*[2932]. L'interdiction pure et simple du cumul doit donc être précise : il ne s'agit pas simplement de l'interdiction de détenir concomitamment deux mandats, mais de l'obligation de démissionner de son mandat pour pouvoir en conquérir un nouveau, d'une inéligibilité et non d'une incompatibilité.

L'adoption de cette modification devra sans doute, du fait de l'attachement des élus au cumul, leur être imposée, soit que le parti dont ils proviennent y tienne suffisamment pour exiger une stricte discipline de vote, en l'espèce salutaire, soit que l'Exécutif ait recours aux procédures du parlementarisme rationalisé. Une fois encore, la réglementation visant à restreindre la discipline de vote dans ses manifestations négatives, impose une contrainte aux élus.

[2929] Y. MENY, Des mœurs irréformables, *op. cit.*, p. 41.

[2930] Y. MENY, *Le cumul des mandats ou l'impossible séparation des pouvoirs ?*, *op. cit.*, p. 135.

[2931] Y. MENY, Des mœurs irréformables, *op. cit.*, p. 41.

En 2007, le *Comité BALLADUR* réclamait également la suppression de cette incongruité française, nécessaire à la revalorisation du Parlement qu'il défend : *« le Comité a estimé que, sans préjudice des modifications éventuelles apportées au mode de scrutin (...), l'interdiction du cumul des mandats était nécessaire au succès de la réforme institutionnelle ambitieuse qu'il appelle de ses vœux »*.

La proposition n° 56 dudit Comité dispose ainsi : *« interdire tout cumul entre un mandat parlementaire et une fonction exécutive locale »*. On remarque que cette réforme ménageait toujours la possibilité de cumuler le mandat national avec un mandat au sein d'une assemblée délibérative locale.

[2932] Y. MENY, Le cumul des mandats ou l'impossible séparation des pouvoirs ?, *op. cit.*, p. 132.

Si la modification semble difficile à faire adopter, il est également permis de douter du succès de cette interdiction : certes elle devrait permettre aux parlementaires de consacrer plus de temps à l'exécution de leur mandat. Cependant, rien ne le garantit. Ainsi que le reconnaît J. M. AYRAULT au cours de la onzième législature (1997-2002), *« rien ne fera que les députés puissent passer toute la semaine à l'Assemblée. En effet, le député ne peut exercer les fonctions qui lui sont dévolues par la Constitution que s'il garde un contact étroit avec les citoyens »*[2933].

« Si le cumul des mandats ''à la française'' était supprimé, les députés seraient incités à aller davantage au Palais-Bourbon, mais le lieu ou ils investiraient leur temps et leurs efforts resterait, in fine, déterminé par le parti. Par conséquent, les députés resteraient majoritairement absents du Parlement aussi longtemps que les partis ne verront en lui qu'un organe secondaire. Or, et c'est toute la difficulté, le Parlement ne peut aucunement s'imposer comme un interlocuteur politique essentiel tant que les membres qui le composent en sont absents »[2934]. Tant que le parlementaire ne se sera pas libéré de sa dépendance à l'égard des citoyens et des partis, rien ne garantit qu'il ne recherchera pas auprès d'eux la certitude d'être reconduit : *« en réalité, le rôle d'un Parlement dépend largement de la volonté des parlementaires eux-mêmes »*[2935]. L'interdiction du cumul des mandats constitue une première étape nécessaire, mais à elle seule insuffisante. Certains proposent d'y adjoindre l'interdiction du cumul dans le temps, un parlementaire ne pouvant se présenter à sa propre succession. Il ne nous semble pas opportun d'introduire cette limitation qui pourra s'accompagner d'un accroissement de l'ascendant des partis sur les élus, ceux-ci devant s'assurer de la permanence du soutien de leur formation politique afin, grâce à son investiture, de briguer efficacement un mandat local, puis de nouveau, le mandat national qu'ils ont dû abandonner.

D'autres proposent de compléter cette interdiction d'une refonte du mode de scrutin, en important le modèle allemand qui permet aux citoyens de se prononcer sur une liste nationale, tout en conservant le scrutin majoritaire uninominal dans le cadre des circonscriptions. Il est toutefois permis de s'interroger sur le succès de cette transposition, déjà écartée en 1993 par

---

[2933] J. M. AYRAULT, *Libération*, 4 novembre 1998.

[2934] Ch. DE NANTOIS, Les circonscriptions non disputées : étude comparative sur les enjeux en circonscription des élections législatives, *op. cit.*, p. 194.

[2935] Y. MENY, Des mœurs irréformables, *op. cit.*, p. 42.

P. MAZEAUD abonde dans ce sens, lorsqu'il évoque, en 2009, la révision adoptée en juillet 2008 : *« les pouvoirs du Président ont en réalité été réduits (...). Il en est de même de ceux du Gouvernement. Le seul bénéficiaire est le Parlement, encore, et je n'hésite pas à le dire ayant été député, faut-il que les parlementaires en prennent conscience, jouent leur rôle qui est de voter la Loi et renoncent à cet absentéisme qu'ils justifient trop souvent par le cumul des mandats, exception française dont le rapport BALLADUR demandait la suppression »*. P. MAZEAUD, La révision de la Constitution, *RFDC*, 2009, p. 150.

la commission présidée par G. VEDEL pour sa complexité et qui n'empêche pas l'actuelle évolution du régime vers une pratique *« à la française »*.

Reste que l'interdiction du cumul est le seul moyen de protéger le mandat et d'empêcher que la discipline de vote, parce qu'elle devient une des modalités normales d'exercice du mandat du cumulant, ne demeure la manifestation d'une déviance du régime. Qu'elle ne soit pas un pis-aller comblant l'absentéisme, mais l'aboutissement d'un débat libre et éclairé et non l'expression de l'état de servitude, même volontaire, de l'élu.

Cette réglementation nécessaire, pourrait toutefois s'avérer vaine si les assemblées n'adoptent pas les mesures capables d'imposer l'exercice *digne* du mandat.

B) Renforcer le poids des parlementaires dans le processus décisionnel

L'interdiction du cumul des mandats doit pouvoir limiter l'absentéisme parlementaire et permettre aux élus de se consacrer à leur mandat national. Cette mesure devrait, à elle seule, transformer le mode de fonctionnement du Parlement et conduire les députés à s'investir dans l'activité législative. Toutefois, il n'y a rien là d'automatique. Rien n'empêchera un député, libéré de ses mandats locaux, de *battre la campagne*, de chercher à accroître sa popularité, le mandat, même national, se gagnant en circonscription. Il convient donc d'inciter les élus à participer davantage aux missions confiées au Parlement par l'article 24 de la Constitution. A cette fin, il est nécessaire de leur imposer une présence assidue au Parlement. Si cette dernière s'accompagne de l'investissement escompté dans le travail parlementaire, elle devrait limiter la survenance d'une discipline de vote non consentie, les élus ayant vraiment participé à l'élaboration de la position commune et pouvant s'engager, à ce titre, à respecter les consignes du groupe (1). Ces mesures ne pourront, toutefois, préserver le parlementaire d'une discipline de vote autoritaire qu'à la condition de protéger l'intégrité de son vote, en tenant compte de l'impossibilité, préalablement constatée, de limiter complètement les pressions populaires ou politiques (2).

1) Une présence plus assidue, condition nécessaire de l'affaiblissement de la discipline de vote

La discipline de vote est pratiquement justifiée parce qu'elle permet à des élus physiquement absents d'émettre un vote conforme au programme politique sur la base duquel ils ont été élus. Ce faisant, elle provoque l'absentéisme et l'abandon parlementaire dont elle se nourrit. Son intensité peut donc être rapidement limitée si la présence des élus devient la norme et non plus l'exception. Elle perdrait sa justification pratique et, on peut l'espérer, sa force sur les parlementaires, ceux-ci devant se montrer plus critiques à l'égard de consignes que les facilités offertes par le groupe ne justifient plus. Les effets attendus (a) supposent une réforme d'ampleur, capable de modifier non seulement l'état du droit, mais surtout les mœurs parlementaires (b).

a) Les effets attendus

L'obligation imposée aux parlementaires d'être davantage présents, doit avoir pour effet automatique de limiter le cumul des mandats. Celui-ci n'est possible que parce que les parlementaires estiment que leur présence au Parlement est facultative et préfèrent exercer leur mandat local à plein temps, s'en remettant pour l'exercice du mandat national aux responsables des groupes. Si le parlementaire doit être effectivement présent au Parlement, il ne peut plus disposer de ce temps pour administrer sa collectivité locale, il devra donc faire le choix de se consacrer à l'un des mandats et non aux deux en même temps.

Le fait d'être davantage présent au Parlement doit également pouvoir augmenter l'intérêt des élus pour le travail parlementaire. Contraint de siéger en séance et en commission, le parlementaire sera naturellement incité à s'intéresser aux sujets qui y sont abordés, à s'investir dans l'étude des textes. Certes, cela peut ne pas être automatique, puisqu'il est impossible de s'assurer d'une présence active des élus, d'affirmer que certains ne se contenteront pas, à l'image des cancres, *« d'occuper un siège »*, sans chercher à participer vraiment aux discussions qui se déroulent autour d'eux. Il est toutefois difficile de concevoir que des personnalités politiques qui se sont présentées à une élection pourraient se désintéresser, lorsqu'elles assistent aux travaux de l'assemblée dont elles sont devenues les membres, des décisions qui doivent être adoptées, surtout lorsqu'il s'agit de la loi.

Corrélativement, l'intérêt des citoyens pour la chose parlementaire, devrait se développer. La présence plus active des parlementaires doit éloigner l'image d'Epinal d'un Parlement déserté. Elle doit entraîner la redéfinition des rapports élu/électeurs, la fonction parlementaire redevenant source d'intérêt, non uniquement pour les avantages qu'elle peut apporter à l'électeur, mais du fait de l'importance du rôle de l'élu et de l'augmentation de son pouvoir d'influence sur la loi. Un nouveau dialogue, relatif à la fonction législative, doit se nouer entre le citoyen et l'élu, qui n'apparaîtra plus que marginalement comme *l'assistante sociale*[2936] de sa circonscription.

La démocratie devrait donc sortir renforcée de l'obligation imposée aux parlementaires d'être présents de manière continue, en commission et en séance. A l'opposé, la discipline de vote devrait être affaiblie, la présence massive et, espérons-le, active des parlementaires devant limiter l'emprise du groupe sur les votes. La raison d'être du groupe, il nous a déjà été permis de le constater, est d'assurer que la discipline de vote, qui exprime la cohésion politique des parlementaires, élus autour d'un programme, souvent identique, soit respectée. Sa tâche est facilitée par le comportement parlementaire et l'absence des élus qui s'en remettent aux responsables politiques ou administratifs et leur confient leur liberté de vote. La fixation de la discipline de vote est également facilitée par l'absentéisme parlementaire, puisque seuls les experts sont appelés à se prononcer. Si leur présence devient effectivement obligatoire, tous les parlementaires auront assisté au travail du groupe, de la commission et du groupe d'études correspondant. L'expertise des uns pourra donc être relativisée et leurs décisions remises en cause par des parlementaires de plus en plus aguerris et ayant recouvré leur légitimité à intervenir dans tous les débats. Même si cette vision idéale ne se réalise pas totalement, la présence plus assidue des parlementaires limitera l'autorité de *ceux qui savent*. Elle les obligera à entendre les contradictions de parlementaires qui pourraient, s'ils n'étaient pas convaincus du bien-fondé de la consigne, briser la discipline de vote et entraîner plus d'élus dans la dissidence, le groupe ne pouvant plus opposer aux présents la présomption selon laquelle les absents adhérent à la position déterminée par le groupe. Cette présomption n'existerait plus si les parlementaires participaient vraiment, par une présence plus assidue, au travail parlementaire et à la détermination des consignes de vote, qui apparaîtraient vraiment comme le résultat d'un débat libre et éclairé mené par tous les parlementaires et non uniquement par les plus diligents d'entre eux. Reste à déterminer quelle réforme permettrait d'obtenir cette évolution démocratique de la discipline de vote.

[2936] Selon la formule employée, notamment, par J. Cl. MASCLET dans sa thèse, *Le rôle du député et ses attaches institutionnelles sous la Cinquième République*, *op. cit.*

b) Les modifications préconisées

H. ROUSSILLON, s'interrogeant sur la pratique parlementaire et les moyens de corriger le phénomène d'abandon, évoque avec ironie, la possibilité d'user de la méthode de la *carotte et du bâton* afin de contraindre les parlementaires à s'impliquer davantage dans leur mandat : *« on pourrait imaginer, afin de remédier à cet absentéisme chronique, de recourir à des incitations financières ou à des mesures disciplinaires. Faudrait-il, alors, opérer des retenues sur les indemnités de fonction des députés absents, avec pointage en début et, peut-être aussi en cours de séance ? Ou bien récompenser par des sortes de ''jetons de présence'' ceux qui, en définitive, ne feraient que ce pourquoi ils ont voulu être élus ?»*[2937] Des mesures existent déjà afin de s'assurer que les parlementaires, une fois élus, ne délaissent pas l'assemblée. Elles présentent, toutefois, une efficacité relative et d'autres correctifs doivent être apportés.

- *Un mécanisme d'incitation-sanction insuffisant*

Conscients de l'importance de l'absentéisme dans les régimes antérieurs, les règlements des assemblées ont tenté de juguler ce phénomène en instaurant non des incitations sous forme de *jetons de présence*, mais en prévoyant un système de retenues prélevées sur les indemnités parlementaires.

L'alinéa premier de l'article 159 du règlement de l'Assemblée Nationale affirme, ainsi, que l'indemnité est due *« à tous les députés qui prennent part régulièrement aux travaux de l'Assemblée »*. Formulation qui justifie les dispositions de l'alinéa 3 de ce même article, qui prévoit des sanctions pécuniaires qui s'appliquent aux députés qui s'absenteraient trop souvent : *« compte tenu des cas où la délégation de vote a été donnée, conformément à l'ordonnance n° 58-1066 du 7 novembre 1958*[2938] *précitée, des votes sur les motions de*

[2937] H. ROUSSILLON, Pour une mini-Assemblée Nationale, *Pouvoirs*, n° 64, 1993, p. 125.

[2938] Article 1 *: « les membres du Parlement ne sont autorisés à déléguer leur droit de vote que dans les cas suivants :*
1° Maladie, accident ou événement familial grave empêchant le parlementaire de se déplacer ;
2° Mission temporaire confiée par le Gouvernement ;
3° Service militaire accompli en temps de paix ou en temps de guerre ;
4° Participation aux travaux des assemblées internationales en vertu d'une désignation faite par l'Assemblée Nationale ou le Sénat ;
5° En cas de session extraordinaire, absence de la métropole ;
6° Cas de force majeure appréciés par décision des bureaux des assemblées … ».
Article 2 : « *La délégation doit être écrite, signée et adressée par le délégant au délégué. Pour être valable, elle doit être notifiée au président de l'assemblée à laquelle appartient le parlementaire avant l'ouverture du scrutin*

censure et des excuses présentées en application de l'alinéa précédent[2939]*, le fait d'avoir pris part, pendant une session, à moins de deux tiers des scrutins publics auquel il a été procédé en application du 3° de l'article 65*[2940]*, ou de l'article 65-1*[2941]*, entraîne une retenue du tiers de l'indemnité de fonction (...) ; si le même député a pris part à moins de la moitié des scrutins cette retenue est doublée »*. Cet article ne laisse pas, *a priori*, de latitude aux services de l'Assemblée : ils doivent constater les absences et appliquer les sanctions. Toutefois, aucune sanction pécuniaire n'a jamais été adoptée sur cette base par l'Assemblée contre les parlementaires absents. Un certain laxisme explique, en premier lieu, cette application clémente. Il nous a déjà été possible de constater que l'absentéisme convient à tous les acteurs du jeu institutionnel : les parlementaires, d'abord, parce qu'ils peuvent cumuler plusieurs mandats et ainsi, selon eux, faciliter la reconduction du mandat national et grossir les rangs du groupe parlementaire de leur parti. Ces structures profitent également de l'absentéisme qui leur permet d'imposer, sans avoir à recourir à l'autorité, une consigne de vote et d'obtenir facilement son respect, les absents étant présumés soutenir la position adoptée par le groupe. Le Gouvernement, enfin, tire avantage de l'absentéisme qui lui garantit une majorité automatique, grâce à la généralisation du vote pour autrui et lui permet d'espérer, les parlementaires étant occupés à *« labourer »*[2942] la circonscription, la reconduction de cette majorité. En second lieu, la rédaction de l'article 159 a empêché son application rigoureuse, le mécanisme de sanction ne s'appuyant pas sur une présence physique dûment constatée en séance, mais sur la participation aux scrutins publics. Or le principe du vote personnel a été, jusqu'en 1993, ouvertement foulé aux pieds par les parlementaires qui, avec ou sans délégation, émettaient des votes au nom des parlementaires absents. Ceux-ci étaient alors comptabilisés comme ayant participé aux scrutins, sans avoir été physiquement présents. Malgré l'absentéisme, le parlementaire ne pouvait pas être sanctionné parce qu'il avait répondu aux exigences réglementaires et avait, même sans être présent, et parfois sans avoir donné de délégation, participé à plus de deux tiers des scrutins publics.

---

ou du premier des scrutins auxquels l'intéressé ne peut prendre part. La notification doit indiquer le nom du parlementaire appelé à voter aux lieu et place du délégant ainsi que le motif de l'empêchement. La délégation ainsi que sa notification doivent, en outre, indiquer la durée de l'empêchement. A défaut, la délégation est considérée comme faite pour une durée de huit jours. Sauf renouvellement dans ce délai, elle devient caduque à l'expiration de celui-ci.
Toute délégation peut être retirée, dans les mêmes formes, au cours de sa période d'application ».

[2939] *« Les députés peuvent s'excuser de ne pouvoir assister à une séance déterminée. Les demandes doivent faire l'objet d'une déclaration écrite, motivée et adressée au Président ».*

[2940] *« Le vote par scrutin public est de droit : (...) Sur demande écrite émanant personnellement soit du président d'un groupe, soit de son délégué dont il a préalablement notifié le nom au Président. Toute nouvelle délégation annule la précédente ».*

[2941] *« Le scrutin public peut être décidé en Conférence des présidents qui, sous réserve des dispositions de l'article 48 de la Constitution, en fixe la date ».*

[2942] Selon l'expression attribuée à J. CHIRAC.

Si depuis 1993, le principe du vote personnel semble être davantage respecté, les responsables des groupes ne parcourant plus, en hâte, les travées parlementaires afin de faire voter les absents, la pratique permet toujours de contourner les dispositions de l'article 159 du règlement de l'Assemblée Nationale. Il est, en effet, habituel que le groupe parlementaire détienne les délégations de vote de l'ensemble de ses membres et fasse voter les absents, de manière à préserver ou à renverser le rapport de force majoritaire. Ces délégations, aux motifs peu contrôlés par les services de l'Assemblée ont ainsi permis, en avril 2009, le rejet du *projet de loi création et internet*, l'opposition, pourtant physiquement minoritaire l'ayant emporté grâce à ces délégations de vote. Cet épisode a constitué un électrochoc, entraînant, fait inédit, l'envoi, par le président de l'Assemblée Nationale, B. ACCOYER[2943], d'une lettre à chaque député afin de leur rappeler leur obligation de présence et l'existence de pénalités financières en cas d'absences trop fréquentes. Surtout, l'Assemblée a, le 27 mai 2009, adopté un nouveau mécanisme visant à assurer la présence des députés, sur un modèle proche de celui en vigueur au Sénat, dont le règlement dispose : *« en cas de trois absences consécutives non justifiées d'un commissaire dans une commission permanente, le bureau de la commission en informe le président du Sénat, qui constate la démission de ce commissaire, lequel ne peut être remplacé en cours d'année et dont l'indemnité de fonction est réduite de moitié jusqu'à l'ouverture de la session ordinaire suivante »*[2944]. La sanction n'est pas ici uniquement financière, puisque le commissaire qui a été absent à plus de trois réunions consécutives, est démissionné d'office par le président du Sénat, qui ne semble disposer, en l'espèce, d'aucune latitude. Toutefois, le règlement du Sénat emploie une forme grammaticale qui peut à la fois être perçue comme un indicatif et comme un impératif. Dès lors, le président dispose d'un pouvoir d'interprétation et malgré la faible fréquentation des commissions, n'a jamais prononcé aucune sanction sur son fondement. L'Assemblée Nationale s'est pourtant inspirée de ce mécanisme pour sanctionner les commissaires trop souvent absents. A l'initiative de J. L. WARSMANN, président la commission des Lois, les députés ont adopté à l'unanimité une modification de l'article 42 du règlement de l'Assemblée Nationale, dont l'alinéa 3 dispose dorénavant : *« au-delà de deux absences mensuelles et réserve faite des réunions de commissions se tenant alors que l'Assemblée tient séance, ou de la présence au même moment du député dans une autre commission permanente, chaque absence d'un commissaire à une commission convoquée, en session ordinaire, lors de la matinée réservée aux travaux des commissions en application de l'article 50, alinéa 3, donne lieu à une retenue de 25 %*

[2943] Début novembre 2009.
[2944] Article 15 alinéa 3.

sur le montant mensuel de son indemnité de fonction. Les questeurs sont informés des absences par les présidents de commissions permanentes ».

Cet article, malgré les nombreuses exceptions qu'il comporte, réaffirme le principe de la présence obligatoire des députés aux réunions des commissions. Les députés, unanimes à rappeler ce principe, ne comptaient certainement pas voir la disposition appliquée un jour. Or le nouvel alinéa 3 de l'article 42 du règlement de l'Assemblée Nationale, n'est pas resté lettre morte. S'il convient de louer cette application inédite, et critiquée[2945], de sanctions pécuniaires, il est également nécessaire de souligner la faiblesse du dispositif qui ne concerne, en fait, que les réunions du mercredi matin, devenues des réunions *obligatoires*, alors que les autres demeurent *facultatives*.

- *De la généralisation de la procédure de l'article 42 alinéa 3 du règlement de l'Assemblée Nationale*

S'il est, en l'état insuffisant, le mécanisme introduit par l'alinéa 3 de l'article 42 du règlement de l'Assemblée Nationale a prouvé son efficacité. Entre 2008 et 2009, la présence des députés aux réunions du mercredi a augmenté de 54 %[2946]. La première aporie du mécanisme réside dans le fait qu'il ne s'applique qu'à ces réunions obligatoires. Or, il demeure aisé à un parlementaire de ne pas être sanctionné puisque chaque mois ne comporte que quatre mercredis et que l'article 42 alinéa 3 lui permet de s'absenter à deux reprises sans avoir à justifier son absence. Une fois encore, la gestion comptable, voire mécanique des mœurs parlementaires, ne peut être suffisante. Il est de surcroît discutable d'avoir instauré une différence entre les réunions des commissions, alors que leur rôle dans la procédure législative est appelé à se développer, puisque c'est le texte qu'elles auront adopté qui sera examiné en séance. Pourquoi seules certaines de ces réunions seraient obligatoires, alors que le travail se poursuit durant les autres rencontres et que les parlementaires sont ainsi incités à

[2945] Ainsi, L. LUCA estime qu'il s'agit d'une *« pratique infantilisante qui n'est plus de mise dans les écoles de la République »*, et B. DEBRE affirme : *« ce flicage est absurde et humiliant. Quand il y a deux auditions d'affilée, on doit signer deux fois, mais l'après-midi du mercredi, ou un autre jour, on ne signe pas alors qu'on est aussi en commission. C'est grotesque »*. L. LUCA et B. DEBRE, cités par *Le Figaro*, 30 octobre 2009.

[2946] *Le Figaro*, 7 septembre 2010. Le collectif *Regards Citoyens*, qui a en, juillet 2010, livré le nom de quatre-vingt-treize députés sanctionnés au titre de cette disposition estime toutefois que la présence moyenne ne s'élève toujours qu'à quarante-neuf députés par réunion (certes au lieu de vingt-trois). Une proportion encore améliorable.

« venir pointer »[2947], l'état d'un texte pouvant être totalement différent entre deux *réunions obligatoires* du mercredi.

Si le mécanisme est insuffisant, il a toutefois démontré l'efficacité des sanctions pécuniaires qui ont incité les élus à assister aux réunions. Il nous semble donc utile de conserver cette approche, malgré le ressentiment qu'elle génère chez les parlementaires, de généraliser l'application de sanctions pécuniaires, en adaptant les conditions posées aux articles 159 et 42 du règlement de l'Assemblée Nationale. Dès lors, l'ensemble des réunions de commissions doit être pris en compte, mais il convient, en parallèle, d'introduire une plus grande flexibilité, en rendant les excuses moins rigides. Actuellement, sont excusés pour leur absence lors des séances du mercredi, les parlementaires malades, ceux qui sont victimes d'un accident ou qu'un événement familial grave empêche de se déplacer. De même, est excusé un parlementaire qui assiste au même moment à la réunion d'une autre commission permanente ou qui s'est vu confier une mission temporaire par le Gouvernement. Si cette mission est confiée par le Président la République, le parlementaire n'est pas excusé. Pas plus qu'un parlementaire qui participe, dans le cadre de l'Assemblée Nationale, à une formation ou un voyage[2948]. La rigidité des excuses doit donc être amoindrie, sans pour autant que leur appréciation soit laissée au président de la commission, ce qui hypothéquerait le succès de la réforme.

Nous proposons donc de rendre obligatoire, sous peine d'une retenue de 25 % sur le montant mensuel de l'indemnité, la présence aux réunions de commissions. De n'accepter que des excuses justifiées : la maladie, la force majeure[2949], étant entendu que la nécessité de répondre aux obligations d'un autre mandat ne peut être assimilée à un cas de force majeure. Pourront également excuser l'absence du parlementaire l'exercice d'une mission confiée par le Gouvernement ou le Président de la République, la participation à un voyage d'étude ou à une formation organisée par l'Assemblée. Enfin, la présence du député à la réunion d'une autre commission permanente[2950] ou à une séance de l'Assemblée, qui se déroule concomitamment

---

[2947] *« Si les gens y vont seulement pour pointer, c'est lamentable »*, F. X. VILAIN, *« élu fantôme de l'Assemblée »* selon *Le Figaro*, 7 septembre 2010.

[2948] Cas d'Y. JEGO et de M. HAVARD. Le premier effectuait, alors que la commission se réunissait, des auditions dans le cadre de la mission confiée par le Président de la République sur le *« made in France »*. Le second suivait une formation payée par l'Assemblée, suivie d'un stage *« international visitor »* aux Etats-Unis. A l'opposé, D. DOUILLET, également chargé par le Président de la République d'une mission sur l'attractivité de la France pour les grands événements sportifs, a été excusé.

[2949] Celle-ci devra être appréciée en vertu des caractères traditionnels : imprévisibilité, irrésistibilité, extériorité.

[2950] Sans doute conviendra-t-il alors de rationaliser l'organisation des réunions des commissions afin d'éviter que celles-ci ne se déroulent de nuit, ou alors que l'assemblée est en séance. Il sera alors nécessaire d'étendre aux vendredis ou aux lundis les jours habituels de présence des parlementaires à Paris, ceux-ci conservant encore trois jours pour leur circonscription. Disposition qui rendra encore moins possible le cumul des mandats.

à la réunion de la commission dont il est membre, doit excuser l'absence de l'élu. Il nous semble également judicieux de conserver la possibilité pour les parlementaires d'être absents, sans excuse, à deux autres réunions de commissions[2951].

Cette extension ne permet toutefois pas d'affirmer que les parlementaires physiquement présents, du fait de *l'incitation* pécuniaire, le seraient également spirituellement et participeraient davantage aux travaux de la commission. Toutefois, il demeure difficile de concevoir qu'une personne qui a désiré occuper un mandat parlementaire refuse, si les conditions d'un exercice efficace lui sont offertes, de l'exécuter convenablement. C'est au demeurant seulement si elle est perçue comme une incitation à mieux travailler et non comme une sanction à l'absentéisme, que la mesure sera efficace. Il peut alors être envisagé d'assortir ce mécanisme d'une incitation à exercer pleinement le mandat, sur le modèle proposé par A. GEST, le député UMP proposant, en 2007, d'instaurer un système de *« bonus- malus »* : *« le député assidu bénéficierait, au moment de la répartition de la réserve parlementaire, d'un bonus, et les moins assidus seraient sanctionnés par un malus »*[2952]. Idée qu'il est possible d'adapter en disposant que l'implication du parlementaire dans le travail législatif (rapport, proposition de loi, amendements, présence …) deviendra la clé de la répartition de ladite réserve. La concrétisation semble utopique, tant les conditions d'octroi sont obscures, voire secrètes. Il est toutefois permis de croire que les parlementaires novices accepteraient cette affirmation sans la discuter. Les moins expérimentés des parlementaires seraient ainsi incités à privilégier le travail en commission et à adopter, dès le début de leur mandat, de *bonnes méthodes*, premier pas vers la mise en place de *bonnes mœurs*.

Si le travail en commission est devenu fondamental, caractère qui justifie de contraindre les parlementaires à participer à leurs réunions, il est indispensable d'étendre cette règle à la séance publique afin de mettre un terme au raisonnement développé par certains parlementaires qui s'appuient sur l'automaticité de la majorité pour excuser leur absence. C'est oublier que la discipline de vote demeure, même si cela peut parfois sembler plus incantatoire que réel, la contrepartie des modifications proposées par les élus. Certes, toutes les demandes ne sont pas honorées, il appartient toutefois à un groupe véritablement attaché à la modification qu'il préconise, de s'opposer au Gouvernement. Encore faut-il que les députés, après avoir manifesté leur volonté en commission, soutiennent celle-ci en séance,

[2951] Mais également l'excuse offerte par l'alinéa 2 de l'article 38 qui permet à un député appartenant à une assemblée internationale ou européenne de demander une dispense.
[2952] A. GEST, cité par *Le Figaro*, 20 décembre 2007.

faute de quoi, les modifications issues du travail de commission ne seraient pas intégrées à la législation, ce qui justifierait un nouveau délaissement du travail législatif.

Il appartient aux règlements des assemblées de répondre aux aspirations doctrinales et populaires, d'instaurer non pas seulement une obligation de présence, mais un devoir de participer activement aux travaux des assemblées. Cela ne mettra pas un terme à la discipline de vote, mais limitera ses expressions autoritaires, l'obstination d'un groupe pouvant faire plier le Gouvernement[2953]. Ces manifestations autoritaires de la discipline de vote pourront encore être atténuées par le renforcement de l'emprise de l'élu sur son vote, la consécration réglementaire de son droit de voter, en conscience, pour l'intérêt général.

2) La protection de l'intégrité du vote, condition d'une discipline de vote moins autoritaire

Si les acteurs du jeu institutionnel acceptent que le vote du député soit parfois déterminé par la volonté de satisfaire, non directement l'intérêt général, mais l'intérêt de sa circonscription, ils refusent, en revanche, que le vote de l'élu soit détourné de l'intérêt général pour satisfaire un intérêt privé. Afin de protéger les élus contre ces pressions extérieures et d'éloigner les suspicions qui pourraient s'attacher aux textes législatifs, accusés de servir un intérêt privé et non l'intérêt général, les assemblées ont choisi, sous la treizième législature, d'adopter une attitude pragmatique, de reconnaître que des pressions peuvent influencer les votes et de protéger le mandat contre elles. En premier lieu, les assemblées ont réglementé l'accès des lobbies, en exigeant que leur activité d'influence soit exercée dans la transparence. En second lieu, elles ont choisi de prévenir toute polémique concernant les situations de conflits d'intérêts dans lesquelles pourrait se trouver un élu et qui pourraient le conduire à privilégier, par ses votes, un intérêt privé. Les nouvelles obligations pesant sur les députés figurent maintenant dans le code de déontologie adopté par une décision du bureau le 6 avril 2011 et dont le respect est assuré par un *déontologue*[2954]. Les députés doivent ainsi, dans les trente jours qui suivent leur élection, déclarer les *« intérêts personnels, ainsi que ceux de leurs ascendants, ou descendants directs, de leurs conjoints, de leurs concubins ou partenaires du pacte civil de solidarité, et de nature à les placer en situation de conflit d'intérêts entendue comme une situation d'interférence entre le devoir du député et un intérêt privé qui, par sa*

[2953] Sous réserve de l'utilisation des procédures de rationalisation du parlementarisme.
[2954] Le bureau a désigné, le 15 juin 2011, à l'unanimité, J. GICQUEL.

nature et son intensité, pourrait raisonnablement être regardé comme pouvant influencer ou paraître influencer l'exercice de ses fonctions parlementaires »[2955]. La rédaction est suffisamment large pour qu'il ne puisse pas être reproché à l'Assemblée d'avoir encadré l'ensemble des éventuels conflits d'intérêts. Elle est également, et de manière paradoxale, suffisamment pointilleuse pour faire ressembler le code de déontologie aux règles d'un jeu de société[2956].

Pas plus qu'ils n'ont réussi à limiter les pressions des électeurs et des partis sur les votes, les pouvoirs publics ne parviennent, par cette gestion comptable, à protéger le vote contre les intérêts privés. A moins que cette définition du conflit d'intérêts ne soit assortie de l'adoption de nouvelles règles garantissant le caractère personnel du vote (a) ou protégeant, par le secret, ceux qui veulent s'éloigner de la consigne (b).

a) De la réaffirmation du caractère personnel du vote

Lorsque les constituants ont rédigé l'article 27 de la Constitution, ils ont choisi de lier deux exigences : l'interdiction du mandat impératif d'une part et, d'autre part, le principe du vote personnel. Ce faisant, ils ont entendu affirmer que le vote devait être émis par les parlementaires en conscience. Ainsi, M. DEBRE affirmait-il : *« l'obligation de vote personnel est une exigence morale et politique à la fois »*[2957]. Il ne s'agissait donc pas seulement d'imposer aux élus une présence physique lors des votes, mais de faire que celui-ci soit l'expression d'une adhésion ou d'une opposition réfléchie au texte. Le vote personnel est donc un vote émis personnellement par l'élu après qu'il ait pesé les avantages et les inconvénients du texte. M. DEBRE souhaitait réduire le rôle des boîtiers, la réalité a été toute autre, l'emprise des groupes s'est même développée du fait de la personnalisation du pouvoir et de l'abandon parlementaire. Réduire celui-ci implique donc de réactiver le vote personnel.

Certes, les violations du vote personnel à l'Assemblée Nationale sont aujourd'hui moins flagrantes que par le passé, les présidents n'admettant plus, depuis Ph. SEGUIN, de voir les

---

[2955] Article 4 du code de déontologie de l'Assemblée Nationale.

[2956] Que faut-il d'ailleurs penser des dispositions de l'alinéa 3 de l'article 4 qui imposent aux députés de *« déclarer au déontologue tout don ou avantage d'une valeur supérieure à cent cinquante euros dont ils ont bénéficié »*. La somme demeure dérisoire, tout comme les mesures sanctionnant des comportements qui contreviendraient aux dispositions dudit code : si le bureau, saisi, du fait de l'absence de réaction d'un député, par le déontologue, *« conclut à l'existence d'un manquement, il rend publiques ses conclusions. Il en informe le député qui doit prendre ses dispositions pour se conformer à ses devoirs »* (article 5 du code de déontologie). Il semble qu'en l'espèce ce code de déontologie relève davantage de l'affichage politique visant à faire taire les craintes populaires après les accusations de collusion entre les responsables politiques et le monde des affaires.

[2957] Discours devant le Conseil d'Etat, 22 août 1958.

parlementaires courir dans l'hémicycle pour voter, lors des scrutins publics, pour leurs camarades absents. Dès lors, un parlementaire ne peut plus voter pour un élu absent qu'à la condition de disposer d'une délégation de vote. Cette délégation n'est théoriquement recevable que si l'absence est justifiée par l'une des cinq hypothèses mentionnées par *l'ordonnance du 7 novembre 1958 portant loi organique autorisant exceptionnellement les parlementaires à déléguer leur droit de vote*. Est ainsi autorisé à déléguer son droit de vote un parlementaire malade, victime d'un accident ou d'un événement familial grave l'empêchant de se déplacer, un parlementaire qui effectue, à la demande du Gouvernement, une mission temporaire, qui accomplit son service militaire ou qui participe, à la demande de son assemblée, aux travaux d'une assemblée internationale. Enfin, un parlementaire absent de métropole lors d'une session extraordinaire peut également déléguer son droit de vote à l'un de ses collègues présents. La loi organique 3 janvier 1962 est venue adjoindre une sixième hypothèse : le cas de force majeure, dont la réalité est appréciée par le bureau. Les conditions apparaissent restrictives, cependant, faute de volonté politique, elles ne sont pas appliquées, le bureau de l'Assemblée Nationale ne contrôlant pas la réalité des motifs invoqués : *« les strictes conditions posées par l'ordonnance du 7 novembre 1958 pour qu'un député puisse déléguer son vote sont notoirement méconnues, car les groupes s'assurent de délégations de vote permanentes et générales, sans que les justifications en soient contrôlées et ils les répartissent entre les députés présents »*[2958]. Il s'agit là de l'une des facilités que les groupes assurent à leurs membres, leur permettant de s'absenter sans conséquence financière, le parlementaire ayant rempli les obligations conditionnant le versement total de son indemnité. Facilité qui permet au groupe, en contrepartie, de disposer du vote de l'élu et, sauf consigne contraire, de lui faire soutenir la directive validée par la majorité du groupe. Imposer un véritable vote personnel, en contrôlant efficacement les motifs d'absence, permettrait de limiter la certitude du groupe majoritaire de conserver toujours la majorité par l'organisation de tours de présence. Cela imposerait aux groupes de convaincre les parlementaires, de suivre la consigne et non de se contenter de leur adhésion présumée. Cette réaffirmation du principe n'empêchera sans doute pas les parlementaires de suivre la discipline de vote, elle sera cependant, non plus la manifestation d'une soumission, mais celle de la complète adhésion des élus à la consigne qu'ils ont ainsi participé à forger. Les mœurs parlementaires doivent pouvoir être réformées, les modifications introduites en 1993 sous l'impulsion du président Ph. SEGUIN le démontrent.

[2958] P. AVRIL et J. GICQUEL, *Droit parlementaire*, *op. cit.*, p. 154.

La modification des mœurs sénatoriales s'annonce plus difficile parce que contrairement à l'Assemblée Nationale, le vote personnel n'y est pas, même en apparence, appliqué. Il est habituel qu'un seul sénateur, le président de groupe ou le sénateur qui assure le tour de garde, détienne l'ensemble des bulletins de son groupe. Cela a récemment donné lieu à différents quiproquos, le sénateur chargé d'émettre un vote pour l'ensemble de son groupe, ne comprenant pas l'enjeu du scrutin, amendement ou vote sur l'ensemble[2959], ou se trompant involontairement d'urne. Rien ne justifie le maintien de cette particularité sénatoriale, la présence des sénateurs doit, comme celle des députés, être effectivement assurée en séance comme en commission et le vote personnel doit également s'imposer à eux. Il suffit pour cela d'appliquer les principes de l'article 27 de la Constitution et des lois organiques le complétant, de décider d'un contrôle réel des délégations, en rappelant l'interdiction du vote pour autrui, et en refusant celles qui ne sont pas justifiées par un motif valable. Chaque président pouvant adresser une mise en garde aux parlementaires, une lettre mentionnant la date-butoir à partir de laquelle les anciennes pratiques, contraires à la Constitution[2960], ne seraient plus acceptées. La volonté politique seule peut ici faire évoluer les mœurs et permettre aux parlementaires, même s'ils n'en perçoivent pas tous, aujourd'hui, l'utilité, de se réapproprier leurs votes.

Cette mesure nécessaire, et conforme au bon sens constitutionnel qui a marqué la rédaction de la Constitution de 1958[2961], est insuffisante, seule, comme toutes les réformes ici proposées, à amoindrir les manifestations négatives de la discipline de vote. La protection de l'intégrité du vote nécessitant également une modification des règles d'exercice de celui-ci.

b) De la généralisation du vote secret

Il existe différents moyens pour les parlementaires d'exprimer leur vote[2962], habituellement, celui-ci se déroule de manière informelle, les parlementaires étant appelés à lever la main lorsque le président énonce les alternatives possibles : pour, contre ou

[2959] Cela a entraîné, en décembre 2009 l'adoption d'un amendement communiste de suppression du texte relatif au redécoupage électoral.

[2960] Quand bien même le Conseil Constitutionnel a estimé, en 1987, que la violation de l'article 27 ne pouvait, à elle seule, entraîner l'inconstitutionnalité de la loi.

[2961] E. FAURE affirmait ainsi en 1958 : *« dans le projet Constitutionnel actuellement soumis au Comité Consultatif, il y a des dispositions qui sont bonnes voire excellentes. Tel est le cas du vote personnel, de l'impossibilité de délégation, mesure que nous avons préconisée à maintes reprises depuis 1951 et dont on ne doit pas méconnaître l'importance : l'absentéisme, la pratique des boîtiers et les consignes de vote des huissiers, sont pour beaucoup dans la déconsidération du régime »*. E. FAURE, *Le Monde*, 12 août 1958.

[2962] Ils sont mentionnés à l'article 63 alinéa premier du RAN.

abstention. Si un doute survient quant au résultat d'un tel vote à main levée, le président fait procéder à un vote par assis et levé. Si le doute persiste, on procède à un scrutin public. A la différence des premiers modes de votation, où seuls les résultats du scrutin sont connus, le nom des votants et le sens des votes émis sont ici publiés. Le scrutin public est de droit lorsqu'il est demandé par un président de groupe[2963], par le Gouvernement ou par la commission saisie au fond ou décidé par le président de l'assemblée[2964]. A l'Assemblée Nationale, le scrutin public se déroule par voie électronique, au Sénat, on utilise toujours les bulletins de couleurs[2965]. Le scrutin public peut, dans certains cas, notamment lorsqu'une majorité qualifiée est exigée pour l'adoption du texte, se dérouler à la tribune. Ces modes de scrutin permettent aux observateurs de connaître le sens des votes émis par les parlementaires, de vérifier s'ils ont, ou non, respecté la consigne de vote. Il convient de protéger les élus de ce contrôle en généralisant le vote secret. Dans ce cas, le sens du vote est connu par le parlementaire et par lui seul, aucune autre personne, élu, représentant du groupe ou observateur, ne pouvant vérifier la conformité du vote émis à une quelconque consigne[2966]. Traditionnellement, le vote secret est réservé aux nominations de personnes[2967]. C'est le cas notamment du scrutin permettant aux parlementaires de choisir le président de leur assemblée. La protection du secret des votes a pu permettre à certains élus de braver les consignes du groupe et du pouvoir exécutif. A deux reprises, le vote secret a ainsi permis aux députés d'imposer leur candidat et de rompre la discipline de vote. A deux reprises, en 1958 et 1978, la violation de la discipline de vote a profité à J. CHABAN-DELMAS qui a été, contre les consignes présidentielles, préféré par les parlementaires à E. FAURE. Les pressions exercées sur les députés avaient pourtant été importantes ; ainsi, en 1978, Y. GUENA, *Secrétaire Général* du RPR, avait menacé d'exclure les députés gaullistes qui ne se conformeraient pas à la consigne de vote et soutiendraient J. CHABAN-DELMAS. J. CHIRAC avait, quant à lui, appelé les députés gaullistes à voter contre J. CHABAN-DELMAS. Malgré cette entreprise de conviction alliant suppliques et menaces, environ trente députés RPR ont choisi de soutenir J. CHABAN-DELMAS dès le premier tour, certains que ni le groupe ni le parti ne pourraient les sanctionner, le sens de leur vote demeurant secret[2968]. Le secret a même profité une troisième

[2963] Il nous a déjà été permis de constater l'incidence d'un tel scrutin sur la discipline de vote, les parlementaires étant incités à suivre la consigne de vote.
[2964] Articles 65 du RAN et 60 du RS, qui précise que trente sénateurs, qui sont effectivement présents en séance peuvent demander un scrutin public.
[2965] Qui ne sont utilisés à l'Assemblée Nationale qu'en cas de défaillance du système électronique.
[2966] Les parlementaires, adoptant cette généralisation du vote secret les parlementaires, manifesteraient ainsi leur volonté de briser la pratique conventionnelle qu'est la discipline de vote, du moins dans son acception actuelle.
[2967] Article 63 alinéa 2.
[2968] J. MOUSSEAU, *CHABAN-DELMAS*, Paris, Perrin, 2000, p. 372-373.

fois à J. CHABAN-DELMAS, en 1986, puisque J. CHIRAC, conscient de l'effet du vote secret sur le respect de la discipline de vote a, en 1986, mis en garde V. GISCARD D'ESTAING contre un échec possible de sa candidature à la présidence de l'Assemblée Nationale, les députés RPR lui étant hostiles : *« le Premier Ministre avait averti l'ancien Président : les députés RPR ne voulaient pas de lui au perchoir. Même s'il le désirait, il ne pouvait leur imposer de consigne. Le vote est secret et autorise par conséquent toute liberté d'action. Un tel phénomène à l'Assemblée s'avère trop rare pour être négligé par les députés de base »*[2969].

La généralisation du vote secret semble être la solution contre une discipline de vote imposée, si les parlementaires sont libres de suivre ou non la consigne de vote, sans que ni le groupe, ni le parti, ni le Gouvernement, ni même les électeurs n'ait connaissance du sens du vote émis, aucun ne pourra exercer de pressions utiles. Le Gouvernement devra convaincre les parlementaires et ne pourra s'appuyer que sur la conviction ; de même, les groupes d'opposition devront convaincre leurs élus du bien-fondé de leur position pour les empêcher de voter, comme ils le désirent parfois, avec le Gouvernement.

Cette généralisation, si elle semble être la solution au problème des manifestations négatives de la discipline de vote, n'est toutefois pas possible. D'une part, les votes portant sur la responsabilité du Gouvernement ne peuvent se dérouler au scrutin secret : seuls les parlementaires favorables à la motion de censure participent au vote, l'intérêt d'instaurer le secret est alors très relatif. D'autre part, la Constitution pourrait s'opposer à une généralisation du secret à l'ensemble des votes, son article 33 disposant : *« les séances des deux assemblées sont publiques »*[2970].

La solution prodige ne pourra donc pas s'appliquer, la tradition française posant le principe d'une responsabilité de l'élu sur les votes émis. Il est toutefois permis de se demander si certains votes ne pourraient pas être protégés contre les influences partisanes et populaires. Les sujets de société ou d'éthique semblent, parce qu'ils portent sur un sujet sensible et relèvent de la conscience et non de la consigne, pouvoir appartenir à cette catégorie. *« Sans remettre en cause l'indispensable cohésion des groupes parlementaires, il serait souhaitable de garantir à l'élu sa liberté de vote pour les textes relatifs à des sujets de conscience ou d'éthique. Certains groupes, dont celui de l'UMP, prévoient déjà une clause de conscience au*

[2969] Ph. BALLAND et D. MESSAGER, *La séance est ouverte*, *op. cit.*, p. 45.

[2970] Article 33 alinéa 1. De même, la tradition républicaine française postule la publicité des débats et des votes. Ainsi, M. ROBESPIERRE déclarait le 10 mai 1793 devant la Convention Nationale : *« la Nation entière a le droit de connaître la conduite de ses mandataires. Il faudrait s'il était possible, que l'assemblée des délégués du peuple délibérât en présence du peuple entier. Un édifice vaste et majestueux, ouvert à douze mille spectateurs, devraient être le lieu des séances du corps législatif »*.

profit de leurs membres, mais sa portée reste équivoque (...). Il ne serait pas inutile d'inscrire une telle clause dans le règlement intérieur des assemblées. Cette clause de conscience pourrait être avantageusement complétée par la faculté donnée aux parlementaires de voter à bulletin secret sur certaines catégories de textes »[2971]. Cette extension du vote secret aux sujets de société peut sembler inutile, les statuts garantissant déjà aux élus, lorsqu'ils sont confrontés à un sujet relevant de l'éthique, la liberté de vote. Il nous a toutefois déjà été permis de constater que ces sujets de société sont, en fait, des sujets éminemment politiques, qui suscitent habituellement des consignes de vote, dont la violation peut d'ailleurs être officieusement sanctionnée. Tel fut le cas, en 1998, au sein du RPR, à la suite de la violation par R. BACHELOT de la consigne de vote d'opposition au texte instaurant le PACS. Alors que le sujet relevait de la conscience et que de nombreux députés avaient soutenu son choix, celle-ci a été sanctionnée par son groupe, qui a choisi de confier à un autre parlementaire une intervention gratifiante, en relation avec l'expertise acquise par la dissidente au sein du groupe. M. J. ZIMMERMANN, qui s'est vu confier ce travail gratifiant, révèle l'existence de la sanction officieuse subie par R. BACHELOT : *« J. L. DEBRE (...), dès la fin de 1998 (...), me confie le dossier de la parité. On peut penser que c'est R. BACHELOT, qui était alors Rapporteure générale de l'Observatoire de la parité, qui avait vocation à être porte-parole du groupe sur ce thème, elle venait de se démarquer du groupe avec un vote favorable au PACS. Je deviens alors en 1999 orateur du groupe à Versailles lors de la réforme constitutionnelle sur la parité en politique »*[2972]. Il semble pourtant que la discipline de vote n'ait pas sa place en ce domaine, aucune sanction ne devant être prononcée contre un parlementaire qui a suivi sa conscience et non une consigne. L'instauration du vote secret semble être aujourd'hui, devant la prégnance des groupes et la force traditionnelle de la discipline de vote, la seule mesure permettant de protéger efficacement la liberté de conscience. Reste à définir ce qu'est un sujet de société. Il est vrai que la notion est toujours volontairement demeurée vague, de manière à faciliter son instrumentalisation par les groupes.

Il appartient, à l'aube du vingt-et-unième siècle, et alors que les pouvoirs publics ont souhaité revaloriser le rôle du Parlement, aux assemblées d'adopter les mesures capables de libérer l'élu en protégeant son vote contre les pressions extérieures, qu'elles soient locales,

---

[2971] Th. CARTIER-MOLIN, La portée du nouveau rôle législatif des commissions parlementaires (commentaire des deux premiers alinéas de l'article 42 de la Constitution), *op. cit.*, p. 1422.
[2972] M. MARUANI, M. PAOLETTI, M. J. ZIMMERMANN, le devoir de déranger, *op. cit.*, p. 10.

partisanes, ou financières. Certaines mesures ont déjà été adoptées en ce sens. Il convient toutefois de remarquer qu'elles sont insuffisantes. Pour réaliser cet objectif, les assemblées doivent, encore réactiver les mesures garantissant la présence des députés, leur étude des textes, et tenter de garantir l'indépendance des élus en protégeant l'intégrité du vote. Celle-ci peut également être obtenue par l'octroi de moyens supplémentaires permettant aux élus de diversifier leurs sources d'information et d'être moins dépendants de celles fournies par le groupe qui progressivement oriente les votes[2973]. Il est également possible d'estimer que ces mesures seraient facilitées par la diminution du nombre de parlementaires. En 1993, H. ROUSSILLON, estimait que cette limitation pouvait apparaître comme *la* solution aux problèmes rencontrés par le régime : *« par le monde, les assemblées paraissent obéir à la règle suivant laquelle leur efficacité est inversement proportionnelle à l'importance de leurs effectifs : le Parlement soviétique rassemblait des milliers de membres et ne servaient à rien, alors que le Sénat américain, avec seulement cent membres, est considéré par tous comme l'une des assemblées politiques les plus performantes du monde ; on pourrait ajouter que la Chambre des représentants américaine, pour un pays cinq fois plus peuplé que le nôtre, n'a que quatre cent trente-cinq membres, ce qui, transposé chez nous, donnerait une assemblée de moins de cent vingt membres ! »*[2974]. Moins nombreuse, l'Assemblée serait appelée à mieux travailler. Cette mesure ne peut, à elle seule, garantir l'affaiblissement de la discipline de vote, elle demeure toutefois une piste de réforme qui, à l'instar de celles proposées ici peuvent sembler *« par trop utopique[s], on répondra seulement que (...) ce qui compte c'est de provoquer un débat à partir d'une proposition qui n'est qu'un point de départ (...) ; et qu'enfin, à quoi servirait la doctrine si elle se contentait de faire l'exégèse des textes adoptés souvent dans la précipitation ? »*[2975].

Parce qu'il est impossible de limiter les pressions populaires qui s'exercent sur le mandat sans augmenter corrélativement l'emprise du parti sur les votes des élus et inversement, la discipline de vote ne peut être limitée par la seule modification du mode de scrutin. Il faut chercher ailleurs les moyens de restreindre la dépendance des élus, qui expliquent la facilité avec laquelle groupes et partis parviennent à imposer leur consigne de vote. L'interdiction du cumul des mandats constitue la première réforme nécessaire

[2973] Le Parlement américain peut ici être regardé comme un modèle vers lequel tendre, chaque parlementaire étant assisté par un bataillon de collaborateurs.
[2974] H. ROUSSILLON, *Pour une mini-Assemblée Nationale*, *op. cit.*, p. 126.
[2975] *Idem*, p. 128.

permettant à l'élu de se libérer de l'emprise que peuvent exercer partis et citoyens sur les votes. Elle ne peut toutefois être suffisante tant que l'élu sera toujours incité à s'abandonner aux facilités offertes par les groupes, notamment, la possibilité de voter pour les absents sans que ceux-ci aient été consultés, les groupes ayant fait leur la maxime traditionnelle selon laquelle *« qui ne dit mot consent »*.

Briser ces facilités impose de condamner les mœurs parlementaires actuelles. Le droit seul n'en est pas capable, il doit être secondé par une véritable volonté politique. Il semble que le Parlement soit prêt à ces modifications, certains des événements récents attestant la volonté des élus de se réapproprier leur mandat et d'utiliser le vote comme une arme politique. La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a participé à cette révolution, notamment, en contrebalançant les privilèges gouvernementaux par de nouvelles prérogatives parlementaires. Si nombre d'entre elles ne permettent pas d'amoindrir les manifestations autoritaires de la discipline de vote, la nouveauté introduite à l'article 42, qui prévoit que c'est maintenant le texte de la commission qui est discuté en séance, est porteuse d'espoir, puisque pèse dorénavant sur le Gouvernement une obligation de conviction, sans que celui-ci puisse, toujours, recourir aux procédures de rationalisation du parlementarisme.

Les parlementaires disposent déjà des armes nécessaires à une revalorisation de leur rôle. Ils doivent les utiliser afin de s'émanciper des servitudes qui les maintiennent, depuis 1958, dans une certaine forme d'infantilisation. La discipline de vote participe à cette infantilisation. Les parlementaires, accoutumés à se référer à une autorité avant d'émettre leur choix, ont perdu l'habitude de se décider seuls et recherchent toujours une consigne à laquelle se rattacher. Il n'y a là ni soumission, ni acceptation réfléchie, simplement la traduction d'une acclimatation qui doit dorénavant être l'exception, le Parlement devant recouvrir sa pleine capacité de décision. Pour ce faire, les parlementaires doivent modifier leurs habitudes et refuser de se soumettre, même par l'absence ou l'abstention, à une consigne à laquelle ils n'adhèrent pas.

Conclusion du titre second :

Sous la Cinquième République, le statut du Parlement est contingent, son, rôle et son importance dans le jeu institutionnel étant tributaires des circonstances. Pour autant, deux certitudes permettent de délimiter le champ des possibles. Sous la Cinquième République, le Parlement n'est plus maître, au sens où il ne peut décider seul et imposer ses décisions aux autres institutions. L'époque des régimes d'assemblée est révolue, la Cinquième République ayant fait naître une pratique parlementaire plus vertueuse, tout en créant, parallèlement, un déséquilibre au profit de l'Exécutif, conduisant certains à qualifier le Parlement de *chambre d'enregistrement*. Pourtant, malgré ce déséquilibre, le Parlement ne peut pas, non plus, être considéré comme un vassal. Certes, les termes de fidélité et de loyauté appartiennent toujours au vocabulaire parlementaire, toutefois, la fidélité doit, aujourd'hui, être méritée et se fonder non sur l'autorité ou l'immanence, mais sur la concertation.

Entre ces deux extrémités, se développe le parlementarisme du vingt-et-unième siècle, qui tangue entre révolte et soumission, sans jamais s'attacher durablement à l'une de ces attitudes. La discipline de vote oscille, comme le Parlement, entre autoritarisme et consensualisme, soit qu'elle apparaisse comme une arme du Gouvernement, obtenant grâce à elle le soutien que la majorité rechignait à lui accorder, soit que les parlementaires l'utilisent comme une arme politique, en conditionnant leur soutien à l'adoption des améliorations qu'ils réclament. La discipline de vote apparaît alors, indubitablement, comme la manifestation de l'union du Gouvernement et de sa majorité. Union caractérisée par la prééminence du Gouvernement qui peut contraindre sa majorité à adopter un texte qu'elle rejette, ou à ne la laisser modifier que marginalement son projet grâce à des concessions minimes ou factices. Il ne pourra toutefois pas s'appuyer durablement sur cette prépondérance constitutionnelle et conventionnelle, sans ménager sa majorité, qui réclame, depuis 1958, d'être mieux associée aux projets de loi. Elle ne se satisfait plus du rôle d'éternel soutien malmené, mais désire faire entendre, dans l'unité, sa différence. Attitude schizophrénique d'une majorité qui ne peut exister sans se démarquer de celui à qui elle estime tout devoir : le Président de la République[2976]. Pour s'affirmer sans créer de rupture, la majorité doit refuser l'automaticité de la discipline de vote. Il lui

[2976] Ou, le Premier Ministre en période de cohabitation, même si, dans ce cas, la déférence a pu sembler moins intense.

appartient de distinguer fidélité et loyalisme, de rejeter le second, réflexe irréfléchi qui la conduit parfois à accepter une consigne qu'elle ne partage pas, et de privilégier la première, en établissant qu'être fidèle, ne signifie pas être inconditionnel. Sans doute la majorité a-t-elle besoin, pour sortir de cet âge d'indétermination, d'une impulsion que la loi, en interdisant le cumul des mandats ou en s'interrogeant sur le mode de scrutin, ou les règlements des assemblées, en protégeant mieux le vote contre les pressions, doit donner. La Constitution a, quant à elle, déjà tenté de rétablir un équilibre plus stable entre Exécutif et Législatif. Les résultats sont encore trop nuancés pour rendre inutile l'adoption d'autres mesures, qui seules pourront assurer la pérennité du régime. Seule une discipline de vote consensuelle pourra donner corps à l'autodiscipline, qui apparaît aujourd'hui comme un mythe, et éviter que les parlementaires, lassés d'être fidèles sans obtenir les contreparties escomptées, ne réactivent les réflexes oubliés, rappelant à l'Exécutif que la Cinquième République est un régime parlementaire, que le pouvoir découle, en dépit des imprécations du discours de Bayeux, du Parlement et que l'Exécutif, même s'il dispose d'un pouvoir de nuisance, ne peut rien sans lui. Evolution nécessaire à empêcher que la discipline de vote ne devienne, comme sous la Quatrième République, une arme politique dirigée contre le régime, qu'elle condamnerait à l'immobilisme.

Conclusion de la seconde partie :

La discipline de vote est un phénomène complexe qui refuse de se laisser appréhender, en atteste la difficulté des parlementaires à définir la pratique. Ce caractère fugace, la discipline de vote acceptant seulement qu'on la devine derrière des formules qui empruntent à la loyauté, à la fidélité ou à l'autodiscipline, s'explique par son origine clandestine. Les parlementaires refusent, comme l'Exécutif et les partis, de reconnaître l'existence d'une pratique qui contrevient à l'image idéale du Parlement, que les Français ont hérité de la période Révolutionnaire. Celle d'une assemblée où chacun forge son opinion à l'aune des arguments qui ont été portés à sa connaissance, par ses collègues, au cours des délibérations, sans qu'ils aient auparavant concerté leur action, l'intérêt général devant ressortir de la confrontation des idées. Malgré les dispositions veillant à interdire aux parlementaires de se concerter afin de faire primer leur intérêt collectif sur l'intérêt général, le Parlement n'a jamais fonctionné selon ce modèle, la discipline de vote, phénomène social propre aux assemblées, ayant limité l'efficacité des interdictions introduites. Les élus, conscients que *« l'union fait la force »*, ont rapidement compris que le meilleur moyen de faire triompher leur vision de l'intérêt général, était de s'accorder afin de peser plus fortement, grâce à la discipline de vote, sur les résultats. Celle-ci est longtemps restée une donnée purement politique, elle a acquis, dans le cadre du régime parlementaire majoritaire, qu'il soit *autoritaire* ou consensuel, parce qu'elle assure une collaboration efficace des pouvoirs exécutif et législatif, une dimension quasi institutionnelle, protégeant même le régime contre l'intrusion des intérêts privés. Elle est devenue, parce qu'elle revêt une dimension obligatoire, les parlementaires estimant devoir se conformer aux consignes, une convention de la Constitution.

Cette force obligatoire ne doit toutefois pas autoriser l'auteur des consignes à imposer unilatéralement le respect de ses décisions, les parlementaires désignés par la Nation ne pouvant complètement abdiquer leur libre arbitre. Il leur appartient d'exiger du parti, du groupe, ou du Gouvernement d'être associés à l'élaboration de la consigne. Il revient au droit de les assister dans cette reconquête et de protéger leur mandat contre une discipline de vote trop autoritaire qui pourrait s'apparenter au mandat impératif. Cette protection relève des règlements des assemblées, de la loi, qui doit s'interroger sur les moyens de garantir

l'indépendance des élus, et de la Constitution. Cette dernière a déjà tenté de corriger le déséquilibre originel en augmentant les prérogatives parlementaires. Il appartiendra, toutefois, aux élus d'abandonner leur loyalisme et de se saisir des opportunités offertes par la révision constitutionnelle de juillet 2008. De refuser, en commission et en séance, la *brusquerie* gouvernementale ou partisane et de n'accepter la consigne de vote que lorsqu'elle est le résultat de la concertation. Cela créera de nouvelles obligations, justifiées par la nécessité d'exercer pleinement le mandat qui suppose une présence plus assidue au sein des assemblées et le rejet des consignes automatiques, l'unité des votes devant être le résultat de l'adhésion des parlementaires à la décision défendue et non une donnée acquise. C'est à cette condition que le Parlement pourra être un interlocuteur de poids face au Gouvernement.

Conclusion Générale :

« C'est en les découvrant au fur et à mesure
que le lecteur comprendra pourquoi ces papiers
ont été placés dans cet ordre et pas un autre »[2977].

L'encre a coulé pour parvenir à cerner la discipline de vote, pratique complexe qui emprunte au droit constitutionnel, à la science politique, à l'histoire, à la sociologie, voire à la psychologie. Sans doute, la discipline de vote, comme toute activité humaine conserve-t-elle encore sa part de mystère. Toutefois, l'essentiel des questions que suscite la pratique a été abordé : est-elle vraiment, comme son nom l'indique, une pratique autoritaire qui ne supporte aucune contradiction ? Est-elle, au contraire, comme aiment à la définir les parlementaires, une manifestation de leur liberté, autodiscipline inspirée par les échecs des régimes passés ? Est-elle une pratique générale dont toute violation est suivie d'une sanction ? Est-elle, au contraire, une pratique exceptionnelle, la liberté de vote demeurant, comme l'affirment parfois les statuts des groupes, la norme ? Est-elle plus intense au sein des groupes parlementaires issus des partis de masse, comme les responsables des partis de cadres le présument ? Est-elle moins intense dans les centres qui ont fait de la liberté une valeur centrale de leur philosophie politique ? N'est-elle présente qu'à l'Assemblée Nationale, le Sénat étant réputé rétif au fait majoritaire et aux consignes qu'il génère ? Est-elle une donnée purement politique ? Sa force obligatoire ne permet-elle pas de la qualifier de coutume constitutionnelle ? N'est-elle pas devenue, du fait de sa généralité et de son intrusion dans les mécanismes institutionnels, une convention de la Constitution ? Est-elle, malgré cette évolution, compatible avec les principes du régime parlementaire ou doit-elle être combattue ? Quelles doivent, enfin, être les mesures permettant de limiter son emprise sur les votes ?

Il est possible, au terme de cette étude, d'affirmer que la discipline de vote constitue, selon la formule de P. GELARD[2978], une « *aliénation librement consentie* ». Elle n'est pas seulement, comme son nom pouvait le laisser penser, une pratique autoritaire, elle se fonde sur la liberté des élus qui disposent toujours de la faculté de rejeter les consignes. Cependant,

[2977] B. STOKER, 1897.
[2978] Sénateur, *whip* UMP de la commission des Lois. Entretien avec l'auteur.

toutes les mesures sont prises afin qu'ils fassent un usage réfléchi de cette liberté, le vote, en séance comme en commission, étant le résultat d'un cheminement progressif vers l'unité. Le groupe parlementaire, communauté, constituée par tous les élus d'un parti politique, à laquelle peuvent s'attacher les élus de partis idéologiquement proches, est le premier acteur de cet encadrement. Poursuivant l'intérêt de la collectivité et organisant dans ce but la collectivisation du travail parlementaire, il guide les élus, grâce à la structure administrative dont il se dote, vers l'unité. La discipline de vote n'est donc pas non plus une pratique purement consensuelle. Si elle apparaît formellement comme le résultat d'un débat libre et éclairé mené entre élus dans l'enceinte des groupes parlementaires et de leurs formations de travail, elle est le produit d'une succession de pressions. Le terme peut sembler excessif, il est pourtant le seul qui convienne, les incitations à suivre les décisions, insufflées par le parti et/ou le Gouvernement et adoptées par le groupe, se succédant. Ces actions plus ou moins pressantes visant à obtenir le respect de l'unité de vote proviennent de sources multiples et variées : le *whip* de commission, le commissaire spécialement chargé d'examiner le texte, les responsables des groupes d'études, les chargés de mission du groupe parlementaire, son secrétaire général ou son président. Le parti politique est également l'un des auteurs des consignes de vote. Il participe, à ce titre, à l'entreprise qui vise à assurer le respect de la discipline de vote. Il est ainsi habituel que le chef du parti siège au bureau du groupe lorsque celui-ci appartient à la majorité, assiste *ès qualité* aux réunions et guide les parlementaires, plus ou moins subtilement, vers la discipline de vote qui doit assurer la réalisation du programme politique que les élus ont participé à forger. Cette présence est moins ostensible lorsque le groupe appartient à l'opposition. La remise en cause des équipes dirigeantes, suite à l'échec électoral, explique, partiellement, ce relatif éloignement, nombre de parlementaires demeurant cadres du parti. S'ajoutent à ces sollicitations, si le parlementaire appartient à la majorité, celles des membres des cabinets ministériels, des ministres, voire, si le texte est présenté comme *important*, du Premier Ministre ou du cabinet du Président de la République. Il se peut que ce dernier intervienne directement auprès des élus afin d'obtenir le respect de la discipline de vote, le chef de l'Etat ayant pris l'habitude, afin de contrebalancer l'influence du président du groupe majoritaire sur les élus, de convier ceux-ci à des réunions informelles, prétextes à leur rappeler son attachement à tel ou tel texte.

Les parlementaires peuvent également apparaître comme l'une des sources de ces pressions puisqu'ils définissent la discipline de vote comme un devoir moral. S'éloigner de la consigne constitue alors une faute susceptible d'être sanctionnée. Inférence qui explique que les parlementaires acceptent les sanctions qui sont prononcées contre eux lorsqu'ils brisent

l'unité par leur vote dissident. Si chacune de ces actions, individuellement, ne peut expliquer la soumission générale à la discipline de vote, leur habituelle accumulation légitime le terme de pression et justifie que peu de parlementaires résistent au *magnétisme* des consignes de vote. Les arguments mis en œuvres par les gardiens de l'unité de vote sont simples et partagés par les élus qui savent que groupes et partis ne chercheront pas à promouvoir la carrière politique d'un parlementaire qui rejette habituellement leur discipline de vote, mais accéderont aux demandes d'élus disciplinés.

La rhétorique sanction/rétribution, n'est pas la seule explication possible de la discipline de vote. Certes, les parlementaires sont encouragés à suivre les consignes de vote, conscients que toute dissidence se traduira par le retrait d'un rapport qui leur revenait naturellement, ou par le refus d'user des procédés parlementaires, telles les questions au Gouvernement, afin de mettre en valeur leur mandat, voire, dans les cas les plus graves, par une mise en péril de leur investiture. Toutefois, les procédures de rationalisation du parlementarisme, donnée historique et juridique, expliquent également cette acculturation à la discipline de vote, la soumission du Parlement étant l'un des objectifs poursuivis par la Cinquième République. Elles s'accompagnent d'une condamnation des régimes antérieurs et de la détermination d'un nouveau comportement de référence : l'acceptation sans condition des consignes de l'Exécutif. Dès lors, ni le Gouvernement ni le Président de la République ne sauraient être regardés comme des institutions extérieures à la discipline de vote. Au contraire, ils apparaissent, avec les partis politiques, comme les principaux auteurs des consignes. Initiateurs clandestins, d'abord, le dogme de la séparation des pouvoirs ayant interdit au titulaire de l'un des pouvoirs d'entretenir, en dehors de la séance, des relations avec le détenteur d'un autre pouvoir. Auteurs dorénavant officiels, le pouvoir exécutif n'hésitant pas à nouer des liens de plus en plus étroits avec les parlementaires de sa majorité. En atteste la présence, aujourd'hui automatique, du Premier Ministre aux réunions du groupe majoritaire de l'Assemblée et sa venue régulière, mais moins fréquente, aux réunions du groupe majoritaire du Sénat. Le Président de la République est également omniprésent dans le processus qui conduit les élus à respecter la discipline de vote. Présence implicite, le Président étant, sous la Cinquième République, le principal inspirateur de la politique gouvernementale, le ministre responsable du texte, n'hésitant pas à jouer de l'immanence des consignes afin de réactiver le loyalisme de la majorité et d'obtenir le vote du projet qu'il présente. Implication de plus en plus explicite, le Président s'adjoignant les services de membres des deux assemblées, ou s'attachant à nouer des liens directs avec les élus. Les partis politiques, jugés néfastes à la démocratie, partagent cette évolution. Les partis conservateurs ont alors été des

auteurs discrets de consignes, le parti gaulliste se distinguant par une inconditionnalité à l'égard du chef de l'Etat et les organisations centristes étant dépourvues de l'autorité nécessaire à imposer leurs choix à des élus souhaitant conserver leur indépendance. Tous sont aujourd'hui des auteurs incontournables, dont les consignes sont réclamées à gauche et qui sont, à droite, appelés à jouer, alors que l'organisation partisane est habituellement mise en sommeil lorsque le parti est au pouvoir, un rôle nouveau d'inspirateur, voire d'incubateur des idées politiques.

Si le pouvoir exécutif est l'initiateur principal des consignes de la majorité, il participe également, de manière indirecte, à déterminer celles de l'opposition qui, dans un régime majoritaire n'entend pas soutenir ses projets de loi. La discipline de vote de l'opposition semble donc obtenue plus facilement, les parlementaires n'ayant pas à soutenir un texte qu'ils ne partagent pas, à sacrifier leur liberté de vote à la solidarité gouvernementale. Il semble, toutefois, qu'il s'agisse là de l'un des nombreux lieux communs de la discipline de vote : les parlementaires de l'opposition peuvent, comme ceux de la majorité, éprouver quelques difficultés à respecter les consignes de vote élaborées par leur groupe. Les débats menés au sein du groupe socialiste lors de la discussion du projet de loi constitutionnelle devant aboutir à la révision du 23 juillet 2008 l'ont suffisamment démontré. Les groupes d'opposition doivent donc, comme le ou les groupes majoritaires, doser subtilement persuasion, pressions et offres de rétribution afin d'obtenir des récalcitrants la condamnation du texte. S'ils n'ont pas à manifester l'union de la majorité derrière la politique gouvernementale, ils doivent démontrer l'unité de l'opposition et sa capacité à succéder efficacement à la majorité en place.

L'impératif d'unité s'impose donc avec la même intensité, à tous les parlementaires, qu'ils soient de gauche ou de droite. La discipline de vote des partis de masse était pourtant réputée plus exemplaire que celle des partis de cadres. Techniquement, cette constatation est fondée, la culture politique des partis de masse faisant de l'unité une valeur fondatrice, les manquements à la discipline de vote étant, en conséquence moins nombreux. Toutefois, cette exemplarité ne saurait masquer l'unité tout aussi habituelle des formations de droite, qui se sont attachées très tôt, à suivre le Président de la République, qu'elles que soient ses décisions. Habitude qu'ils ont perpétuée, dans une moindre mesure, lorsqu'ils ont appartenu à l'opposition, l'échec remettant en cause les pratiques anciennes et la légitimité des auteurs extérieurs au Parlement, tels les partis politiques, à imposer leurs consignes de vote.

Si l'impératif d'unité des votes est partagé par les élus des formations gaullistes, communistes et socialistes, il s'impose également aux élus centristes. L'attachement doctrinal de ce courant

à la liberté, dans toutes ses dimensions, qui constitue pourtant une valeur d'appel en direction de tous les élus qui rejettent, par principe, la discipline de vote et l'aggravation des conflits politiques qu'elle représente, s'effaçant devant la nécessité de garantir l'efficacité de l'action politique. Certes, la discipline de vote y est moins générale que dans les autres groupes et il est possible d'estimer que la pratique relève davantage de l'unité de vote, objectif recherché à travers différents compromis, que de la discipline de vote, processus qui érige l'unité au rang d'impératif. Toutefois, cette appréciation ne saurait être généralisée, notamment parce que les élus centristes se laissent parfois contraindre à l'unité afin de réaliser un objectif supérieur : la concrétisation de la politique présidentielle, lorsque l'Elysée est occupé par l'un des leurs, ou la promotion d'une candidature centriste à cette élection.

Il est d'autant plus impossible de généraliser cette mise en exergue de la liberté de vote, que la discipline de vote s'applique avec une intensité comparable à l'Assemblée Nationale et au Sénat. Certes, l'évolution suivie par la pratique a été différente : une discipline de vote rigide s'est d'abord imposée à l'Assemblée Nationale avant de devenir, du fait de la progressive construction d'une confiance majoritaire, plus consensuelle. Le Sénat s'est, lui, d'abord montré rétif à toute discipline de vote, avant que l'intrusion du fait majoritaire, au début des années 1980, ne rigidifie les positions et n'impose une pratique aujourd'hui très proche de celle des députés.

Mélange d'approbation et de soumission, d'acceptation consciente et de contraintes inconsciemment intériorisées, la discipline de vote sénatoriale est formellement, comme celle suivie par les députés, le résultat d'un débat libre et éclairé, auquel a pu participer, si le groupe appartient à la majorité, le ministre en charge du projet. Elle est également le résultat des attentions constantes des groupes parlementaires qui assurent, comme à l'Assemblée Nationale, la mutualisation du travail et demande aux sénateurs, en retour des facilités offertes, le respect de la discipline de vote, au moins par l'absence ou l'abstention. Le Gouvernement et le parti interviennent également afin de conduire, plus ou moins subtilement les sénateurs vers l'unité. Tous tentent de convaincre, en alliant, comme à l'Assemblée Nationale, persuasion, pressions et rétributions, les sénateurs à respecter la discipline de vote. Entreprise efficace puisqu'aujourd'hui l'individualisme sénatorial n'est plus qu'une exception présente au sein des rassemblements que connaît la haute assemblée : le RDSE, dont la composition mixte, qui faisait son originalité, tend à s'estomper depuis la création de l'UMP qui a bouleversé les équilibres sénatoriaux préexistants, et la RASNAG, qui offre aux non-inscrits les avantages d'un groupe parlementaire sans leur imposer ses habituelles servitudes.

Cette résistance à la discipline de vote s'explique par le fait que l'unité n'est pas, contrairement à la liberté, une valeur fondatrice de ces rassemblements, qui s'apparentent à des groupes techniques. La liberté de vote qui, jusqu'au début des années 1980 a pu caractériser la chambre Haute, est ainsi devenue l'exception, les sénateurs se montrant même parfois plus disciplinés que les députés.

La discipline de vote des députés et des sénateurs, résultat d'un conditionnement progressif est aujourd'hui devenue la règle, malgré un mouvement naturel qui nous conduit à espérer qu'elle ne serait, parce qu'elle demeure une pratique aliénante, qu'une exception.

Quels que soient leur groupe et leur assemblée, les parlementaires se soumettent, quel que soit le texte, à la discipline de vote qui revêt ainsi un caractère général. Certes, son intensité est plus forte lorsqu'il s'agit de textes présentés comme fondamentaux : les projets de loi de finances, de financement de la sécurité sociale et les textes qui engagent la responsabilité du Gouvernement. Il semble que son intensité soit ensuite égale, quel que soit le texte, peu important qu'il s'agisse de sujets de société ou d'éthique. Ceux-ci constituent pourtant, au regard des dispositions statutaires, des textes particuliers justifiant l'octroi de la liberté de vote. Dans les faits, ils sont, cependant, soumis à une égale discipline de vote, en attestent les appels à l'unité des présidents de groupe, des ministres et des responsables des partis, puis les sanctions officieuses qui frappent les contrevenants. Loin d'être perçus comme des sujets pour lesquels la conscience peut se substituer à la consigne, ils sont définis comme des textes hautement politiques sur lesquels il n'est pas possible d'afficher une division.

Les exceptions à la discipline de vote se situent ailleurs, certains parlementaires pouvant, dans certains cas, s'extraire de la discipline de vote en bénéficiant de ce qu'il est possible de qualifier d'excuses à la discipline de vote, qui, comme les excuses à la loi, justifient l'absence de sanction, ou une sanction moins importante que celle qui est statutairement prévue. Ces excuses sont diversement justifiées, soit que la personnalité du dissident empêche de le sanctionner, soit que les conditions particulières excusent partiellement la violation de la discipline de vote. C'est le cas, notamment, lorsque le parlementaire protège, en allant à l'encontre du groupe, les intérêts de sa circonscription et, *in fine*, celui du parti puisqu'il participe, ce faisant, à sa réélection. La violation de la discipline de vote n'est donc excusée que lorsqu'elle cause moins de dommages que son respect n'en aurait provoqués. La théorie du bilan coût/avantage appliquée la discipline de vote explique que les sanctions, révélant la faiblesse du parti, incapable de convaincre les siens du bien-fondé de sa conception et obligé,

afin d'éviter une généralisation de la contestation, de sanctionner les contrevenants, demeurent officieuses ou peu nombreuses.

Malgré toutes ces tentatives visant à expliquer la soumission des parlementaires aux consignes, la généralité de la discipline de vote ne cesse d'interpeller : elle ne peut être simplement une donnée factuelle, les exceptions et violations seraient plus nombreuses. Elle n'est pas pour autant une pratique juridique et ne peut être qualifiée de coutume constitutionnelle, quand bien même elle participe à la collaboration des pouvoirs. Dès lors, et malgré la perversion du régime parlementaire qu'elle a pu représenter aux yeux des partisans de la séparation organiciste des pouvoirs, elle apparaît comme une convention de la Constitution. Mécanisme intervenant dans le domaine constitutionnel, pratique perçue comme obligatoire sans pour autant que sa violation soit juridiquement sanctionnée. La question de la compatibilité de la discipline de vote avec le régime parlementaire ne se pose dès lors plus, comme en atteste sa généralité dans des régimes aussi différents que le régime parlementaire britannique, dans lequel, comme en France, l'obéissance, quoique déclinante, est fondée sur le loyalisme et l'autorité, et le régime parlementaire allemand, archétype du régime consensuel qui trouve, comme en France, son équilibre grâce à la discipline de vote.

Si en France, la discipline de vote se présente comme une pratique essentiellement autoritaire, cette dimension n'est, partiellement, qu'apparence. L'unité de vote, quand bien même elle est la manifestation d'une contrainte, est également le résultat d'une négociation menée par les parlementaires avec le Gouvernement, dans le cadre des groupes parlementaires, des groupes de travail et depuis la modification de l'article 42 de la Constitution, dans le cadre des commissions qui ont retrouvé leur influence dans l'écriture de la loi. La soumission à l'impératif d'unité apparaît, dès lors, non comme une manifestation d'inconditionnalité, mais comme une pratique conditionnée à l'adoption des améliorations préconisées par les parlementaires, ou du moins, à celles acceptées par le Gouvernement. Si le Parlement apparaît comme la partie faible de ces négociations, il n'est pas pour autant totalement soumis, et malgré la discipline de vote, ne peut être réduit au rang de simple figurant constitutionnel, condamné à voir passer les lois sans jamais pouvoir les modifier.

Il est, aujourd'hui, appelé à dépasser ce rôle restreint : s'il n'est pas souhaitable qu'il redevienne le maître du jeu constitutionnel, il est nécessaire d'amoindrir l'intensité de la discipline de vote. Les règlements des assemblées pas plus que la loi ni même la Constitution, ne pourront seuls permettre cette évolution. La discipline de vote est une pratique conventionnelle, qui s'appuie sur le consentement des acteurs politiques. Eux seuls pourront

donc choisir de limiter sa rigueur. Certes, le droit pourra, comme il s'y est déjà essayé, créer un nouveau cadre, incitant les parlementaires à user des pouvoirs que les textes leur offrent déjà. Cependant, il sera impuissant s'il n'est pas secondé par les élus eux-mêmes. L'histoire constitutionnelle est remplie de mesures, visant à corriger les travers constatés, et distraites de leur objectif initial. C'est le cas sous la Cinquième République, nombre des dispositions recherchant la revalorisation du Parlement ayant été détournées par la majorité au bénéfice du Gouvernement. Seules les mœurs parlementaires permettront une évolution souhaitable vers une plus grande indépendance des élus qui générera un affaiblissement de l'intensité de la discipline de vote.

Il est permis de se demander si la pratique parlementaire ne se dirige pas déjà dans ce sens, la discipline de vote paraissant avoir amorcé, au cours de la dernière législature, un nouveau cycle. Certes, à l'instar de toutes les autres législatures, une remise en cause des choix de l'Exécutif a succédé à *l'état de grâce*. Toutefois, des différences notables permettent d'estimer que la discipline de vote a été, au cours de cette législature, plus consensuelle qu'autoritaire. La concertation, même maîtrisée par le Gouvernement, capable d'imposer ses choix à une majorité hésitante, ayant été privilégiée à la contrainte. Le Gouvernement a ainsi refusé de recourir à l'article 49 alinéa 3 pour faire adopter des mesures controversées, rejetées par une partie de la majorité. Il a permis aux parlementaires de se saisir de ces sujets, d'adopter une meilleure vision de leur rôle et de leur influence sur la législation. Toutefois, beaucoup reste à faire, l'existence de sanctions et la démultiplication des pressions démontrent que la discipline de vote demeure, malgré cette évolution positive, une contrainte.

Sans doute, la quatorzième législature écrira-t-elle une nouvelle page de l'histoire de la discipline de vote. Quels que soient les résultats des élections législatives de 2012, il est, en effet, permis de penser que les parlementaires n'accepteront plus aussi facilement de se plier à la discipline de vote inspirée par le Gouvernement. La majorité devrait résister davantage à l'emprise gouvernementale et exiger de modifier des textes qui, s'ils traduisent bien la politique majoritaire, peuvent être formulés en des termes qui ne conviennent pas aux parlementaires.

Si une majorité UMP est reconduite en 2012, elle sera, sauf incident[2979], essentiellement composée de parlementaires ayant déjà effectué un, voire deux mandats. Le comportement

[2979] Près de dix mois nous séparent encore des échéances électorales de 2012 et la possible candidature de J. L. BORLOO à l'élection présidentielle pourrait entraîner une multiplication des candidatures, à droite, aux

plus revendicatif de l'actuelle majorité partiellement justifié par le fait que 80 % des députés UMP avaient déjà effectué un mandat parlementaire, ne devrait pas s'amenuiser si la majorité est reconduite pour une autre législature.

Parce que la discipline de vote est une pratique conventionnelle, différents faits pourraient contrarier cette évolution. D'une part, il convient de constater que l'attitude du groupe majoritaire est, en partie, le résultat d'une stratégie politique, celle de son président. Certes, les parlementaires, malgré leurs critiques de cette présidence iconoclaste, ont saisi l'opportunité de peser davantage dans les débats. J. F. COPE est parvenu à allier loyalisme et contestation, jusqu'à faire du Parlement, ou à tout le moins de la majorité, un interlocuteur privilégié du Gouvernement.

L'Exécutif pourrait tenter, afin d'amener les élus à confirmer, plus docilement, ses choix d'encadrer davantage la majorité. Pour se faire, il devrait choisir, comme sous les autres législatures, sinon un proche du Président de la République, comme le furent P. JOXE ou J. L. DEBRE, au moins un parlementaire *fidèle*, qui renforcerait le loyalisme de la majorité, sans chercher à valoriser le débat. L'élection de Ch. JACOB, *« bébé CHIRAC »*, à la tête du groupe majoritaire, en novembre 2010, pourrait faire taire ces doutes. Toutefois, le comportement des députés, recherchant, à cette occasion, une consigne auprès du pouvoir exécutif, démontre qu'ils ne sont pas parvenus à se libérer totalement de l'emprise de celui-ci et pourraient retomber dans un loyalisme similaire à celui qui a marqué les précédentes législatures.

La personnalité du président du groupe majoritaire influera donc sur l'intensité de la discipline de vote. D'autant que l'éventuelle réélection de l'actuel Président de la République placerait les institutions dans une situation jusqu'alors inédite, le chef de l'Etat ne pouvant plus se présenter à sa propre succession. Certains Présidents ont déjà pu expérimenter une situation similaire, leur âge ou leur état de santé ne leur permettant pas de concourir à un troisième mandat successif. Toutefois, ils ont pu maintenir l'illusion suffisamment longtemps pour assurer, grâce au loyalisme de la majorité, l'adoption des textes les plus importants. Cette illusion ne sera plus permise, l'article 6 de la Constitution limitant tout suspense. L'autorité du Président de la République sur sa majorité pourrait ainsi décroitre et le loyalisme pourrait, dans la seconde moitié du second mandat, se révéler impuissant, seul, à

élections législatives, J. F. COPE ayant déjà averti les députés qui soutiendraient l'ancien ministre de l'Ecologie, qu'ils ne pourraient recevoir l'investiture de l'UMP.

assurer le respect de la discipline de vote. Privées de l'immanence, les consignes devraient être davantage discutées et la discipline de vote plus consensuelle.

Cet élan vers le consensualisme pourrait être brisé par les résultats des élections sénatoriales de septembre 2011. Les élections locales ayant majoritairement été remportées par des candidats de gauche, il est possible d'estimer que le Sénat pourrait connaître l'alternance, ce qui pourrait engendrer une aggravation de la discipline de vote des députés. Si le Sénat entend bouleverser l'équilibre des textes du Gouvernement, il est possible que les députés, afin de démontrer que la majorité soutient le Gouvernement, soient contraints à une discipline de vote plus intransigeante.

Si ces circonstances sont insuffisantes à provoquer l'alternance, elles pourraient modifier les rapports de force présents au Palais du Luxembourg. Si le groupe UMP voit ses effectifs diminuer et que la majorité à l'Assemblée Nationale demeure identique, il est possible d'estimer que la discipline de vote des sénateurs sera plus importante. Au sein du groupe UMP, tout d'abord, puisque toutes les voix seront nécessaires à préserver le texte gouvernemental. Les sénateurs socialistes, quant à eux, conscients que leur unité pourrait entraîner l'échec du Gouvernement, seraient conduits à respecter plus intensément encore la discipline de vote. Celle-ci s'imposerait également aux élus centristes, groupe charnière qui, s'il veut peser dans les débats, devra faire la preuve de son aptitude à l'unité. Une même rigueur s'imposerait aux sénateurs dans l'hypothèse d'une alternance parlementaire. Cette fois, l'unité des sénateurs socialistes serait dictée par la nécessité de protéger les textes du Gouvernement contre les attaques de sénateurs conservateurs, qui devraient également faire montre d'unité, afin d'espérer voir leur opinion triompher.

Si les conditions actuelles se perpétuent, soit une large majorité à l'Assemblée Nationale et une courte majorité au Sénat, la discipline de vote devrait poursuivre son évolution consensuelle, que cette majorité soit de gauche ou de droite, les parlementaires de gauche ayant manifesté, au cours de la présente législature, leur volonté de ne plus respecter, si elles n'étaient pas discutées en amont, les consignes de vote du groupe ou du parti. Les responsables politiques ont d'ailleurs évoqué une certaine émancipation des députés socialistes depuis les votes afférant à la ratification du traité de Lisbonne. Le groupe et le parti ayant, à cette occasion, connu de lourdes divisions, qui ont rendu impossible la sanction des dissidents. Cette indulgence à l'égard de parlementaires qui ont brisé l'unité n'a pas entraîné l'affaiblissement de la discipline de vote, les élus socialistes ayant souhaité, en l'espèce,

rappeler au groupe et au parti, qui avait tenté d'imposer, sans concertation, une consigne de vote, que le débat libre et éclairé était la condition de leur unité.

Les habitudes acquises durant les dix années d'opposition devraient également influer sur la propension des parlementaires de gauche à accepter la discipline de vote : accoutumés, grâce aux groupes d'études, à examiner les textes et à développer leurs propres propositions, ils sont appelés à devenir des interlocuteurs exigeants du Gouvernement, y compris s'il est assis sur une majorité de coalition. Celui-ci ne pourra donc présumer la discipline de sa majorité, il devra s'assurer de son soutien en négociant avec elle le contenu des textes.

Ces conjectures ne sont cependant valables que pour la quatorzième législature, la nature conventionnelle de la discipline de vote interdisant de généraliser ces conclusions. Il est même possible d'estimer que la marche actuelle vers le consensualisme pourrait être freinée par l'échec des formations de droite, la remise en cause consécutive à l'échec devant conduire les élus à s'imposer, en cas de victoire lors des consultations suivantes, une discipline de vote plus intense, l'unité apparaissant comme le tribut offert en sacrifice au chef qui a permis le retour en grâce auprès de l'opinion. Le loyalisme de la majorité devrait renforcer les automatismes d'antan. Situation qui est appelée à se reproduire, que la majorité soit de gauche ou de droite, lors de chaque alternance, confirmant la nature cyclothymique de la discipline de vote, dont l'intensité est tributaire des circonstances et de la propension des élus à se dévouer à un chef.

L'affaiblissement de la rigueur de la discipline de vote est, toutefois, au-delà de ces cycles, une condition de la rénovation du Parlement. Lui seul comblera les attentes de la doctrine pour qui *« imaginer que s'ouvre une ère nouvelle est une tentation permanente dans l'histoire de la Cinquième République »*[2980].

[2980] P. AVRIL, Un nouveau droit parlementaire, *op. cit.*, p. 120.

ANNEXES.

1) Les statuts du groupe UMP/AN ii
2) Règlement intérieur du Groupe UMP du Sénat v
3) Extraits des Statuts du Parti socialiste ix
4) Documents internes Groupe Socialiste/AN xiv
5) Le règlement intérieur du groupe socialiste au Sénat xxvii
6) Bureau du groupe UMP de l'Assemblée Nationale (au 16 août 2011) xxxiii
7) Bureau des Vice-présidents, groupe SRC, Session 2010/2011 xxxiv
8) Exemple de mise en œuvre de la clause de conscience xxxvi
9) Exemple d'amendement sollicité par un lobby xxxvii
10) Invitation-Colloquing xxxix
11) Argumentaire ministériel à destination des parlementaires xli
12) Questionnaire type xliv
13) Indications Biographiques xlv

1) Les statuts du groupe UMP/AN

TITRE I : DENOMINATION ET BUTS DU GROUPE DE L'UMP

Article 1

La dénomination du Groupe est « Groupe de l'Union pour un Mouvement Populaire ».
Le Groupe comprend des membres et des apparentés, à jour de cotisation.
Le Groupe veille à une juste représentation des femmes et des hommes dans l'ensemble des instances du Groupe et de l'Assemblée nationale.

Article 2

Les objectifs du Groupe sont définis par sa déclaration constitutive publiée au Journal Officiel de la République Française.

TITRE II : FONCTIONNEMENT DU GROUPE

Article 3

A l'intérieur du Groupe, la liberté d'expression et de vote est garantie à chaque député.

Article 4

L'assiduité des députés aux séances publiques, le travail dans les commissions et la participation aux scrutins sont un devoir que chaque membre du Groupe ou apparenté se doit de remplir.

Article 5

Dans la vie parlementaire, sur toute question ayant trait à des sujets de conscience ou d'éthique, la liberté de vote et d'expression est absolue.
En règle générale, les membres du Groupe et les apparentés se doivent de manifester dans leurs paroles, leurs écrits ou leurs votes leur solidarité avec les décisions de la majorité du Groupe.
Le Groupe peut décider, à la majorité absolue de ses membres et apparentés, d'instaurer une discipline de vote pour les scrutins de motion de censure et de confiance.

Article 6

Le Groupe se réunit au moins une fois par semaine, à jour fixe, pendant la session et à la diligence de son Président, chaque fois que les circonstances l'exigent.
Les membres du Groupe et les apparentés s'engagent à respecter la confidentialité des délibérations.

Article 7

Une motion signée par un tiers des membres du Groupe ou apparentés est de droit inscrite à l'ordre du jour de la réunion du Groupe. Elle doit être transmise au Président du Groupe au moins deux jours francs avant la date de la réunion de Groupe suivante.

TITRE III : ORGANES DU GROUPE

Article 8

Le Groupe est dirigé par un Président assisté d'un Premier Vice-Président et d'un Deuxième Vice-Président élus séparément par les députés sur proposition du Président, de 9 Vice-Présidents et de membres élus représentant 15% de l'effectif du Groupe. Ils composent le Bureau.
A chaque renouvellement du bureau, sur proposition du Président, le bureau arrête la nomination d'un trésorier choisi parmi les membres élus du bureau.

Le Président et les Vice-présidents de l'Assemblée nationale, les Présidents des commissions permanentes, des délégations de l'Assemblée nationale, les Questeurs, le Rapporteur Général du Budget ainsi que les « whips » des commissions permanentes sont membres de droit du bureau.
Les députés anciens Premiers ministres et anciens Présidents de l'Assemblée nationale, le Secrétaire Général de l'Union pour un Mouvement populaire, ainsi qu'un représentant du Sénat et un représentant du Parlement Européen, assistent *ès qualité* aux réunions du Bureau.
En cas de démission, d'indisponibilité de longue durée, ou de décès d'un membre du Bureau survenant en cours d'année, est proclamé élu le candidat ayant obtenu le plus de voix parmi les candidats non élus, lors de l'élection.

Article 9
Le Bureau :

a) Procède à l'étude de toutes les questions d'ordre politique, économique, social, culturel, afin d'établir les propositions qui, dans les divers domaines d'activité du Groupe, doivent être soumises à la décision de celui-ci par le Président ou son représentant dûment habilité ;

b) Procède à l'examen des propositions de loi ou de résolution, des questions orales, des questions écrites à incidence politique et des amendements de portée politique que souhaitent déposer les membres du Groupe et les apparentés. Il décide des amendements déposés au nom du Groupe. A la demande d'un membre du Groupe, il examine les propositions de loi ou de résolution émanant de députés n'appartenant pas au Groupe ;

c) Arrête la liste et l'ordre des questions d'actualité ;

d) Examine les demandes d'inscription de propositions de loi à l'ordre du jour des séances d'initiative parlementaire réservées au Groupe ;

e) Prend des décisions chaque fois qu'il est matériellement impossible de convoquer le Groupe à cet effet ;

f) Entend, à la demande du Président toute personnalité ou tout membre du Groupe dont la compétence peut être utile à ses travaux ;

g) Propose au Groupe la liste de ses candidats à la Cour de Justice de la République, à la Haute Cour de Justice, aux offices et organismes extra-parlementaires, ainsi que de ses représentants dans les commissions et délégations de l'Assemblée nationale et dans leurs Bureaux, après appel des candidatures ;

h) Arrête, sur proposition du Président :
les rapporteurs, après avis du président de la commission permanente ou de la délégation concernée, ou du rapporteur général s'il s'agit de la commission des finances ;
le « whip » de chaque commission permanente ;
les orateurs dans les différents débats ;
les présidents des groupes d'amitié ;
les présidents des groupes d'études.

i) Ratifie l'adhésion d'un membre ou apparenté au Groupe.

TITRE IV : VOTE AU SEIN DU GROUPE

Article 10
Seuls les membres du Groupe UMP, à jour de cotisation, peuvent se présenter aux instances constituées du Groupe.
Tout député peut déléguer son vote, au sein du Groupe, par un pouvoir spécial donné à l'un de ses collègues. Aucun député ne peut être porteur de plus d'un pouvoir. Le vote est secret.

Article 11

La présence ou la représentation de la majorité absolue des députés composant le Groupe est nécessaire pour la validité de l'élection du Président, du Premier Vice-Président, du Deuxième Vice-Président, des Vice-Présidents et des membres du Bureau, ainsi que pour l'élection des représentants du Groupe au Bureau de l'Assemblée nationale. Le Président fixe le délai pour le dépôt des candidatures. Les candidatures doivent être déposées par écrit au Secrétariat du Groupe avant l'expiration de ce délai et un reçu est délivré aux candidats.

1) Le Président, le Premier Vice-Président et le Deuxième Vice-Président du Groupe sont élus au scrutin uninominal, personnel et secret, à la majorité absolue des membres inscrits, pour la durée de la législature. Au deuxième tour, la majorité relative est suffisante.

2) Le candidat du Groupe à la Présidence de l'Assemblée nationale est élu au scrutin uninominal, personnel et secret, à la majorité absolue des membres inscrits. 3) Le Groupe procède à l'élection des 9 autres Vice-Présidents et des membres du Bureau du Groupe. Ils sont élus au scrutin personnel secret et plurinominal à un tour pour une durée d'un an.

4) Les représentants du Groupe au Bureau de l'Assemblée nationale sont élus, pour une durée d'un an, au scrutin personnel, secret et plurinominal à un tour.

5) Les représentants du Groupe aux Bureaux des Commissions permanentes et des Délégations de l'Assemblée nationale, sont élus, pour une durée d'un an, au scrutin personnel, secret et uninominal à un tour. Le corps électoral est alors composé de la réunion commune du Bureau du Groupe et des membres de la Commission ou de la Délégation concernée sans qu'il puisse être donné de délégation de vote.

6) Il est procédé successivement à l'élection du candidat du Groupe à la Présidence, puis des candidats du Groupe au Bureau de chaque Commission permanente et Délégation.

7) Il n'est procédé à aucune nouvelle élection l'année précédant le renouvellement de l'Assemblée nationale.

8) Nul membre ne peut cumuler 2 postes de responsabilité. Toute dérogation sera examinée par le Bureau du Groupe.

TITRE V : RESPECT DES STATUTS

Article 12

Les membres du Groupe et apparentés s'engagent à respecter les dispositions des présents statuts.

En cas de manquement d'un membre du Groupe ou apparenté aux dispositions des présents statuts ou en cas de faute grave, le Président convoque l'intéressé et entend ses observations. Il peut le déférer devant le Bureau.

Le Bureau, après avoir entendu l'intéressé, peut prononcer les décisions suivantes : rappel à l'ordre, privation d'une délégation de mandat, exclusion temporaire ou définitive.

L'exclusion temporaire ou définitive peut être frappée d'appel dans un délai de huit jours. Le Groupe statue sur cet appel en assemblée générale.

TITRE VI : MODE DE REVISION DES STATUTS

Article 13

Les modifications aux présents statuts, sur proposition du Président, du Bureau ou d'au moins un tiers des membres du Groupe, doivent être approuvées par le Groupe, réuni en Assemblée Générale, convoqué pour ce faire par le Président, et statuant à la majorité absolue des membres ou apparentés présents ou représentés.

2) Règlement intérieur du Groupe UMP du Sénat

Préambule: La révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, qui consacre une importante revalorisation du rôle du parlementaire, implique une profonde rénovation des méthodes de travail des groupes politiques.
Le groupe UMP souhaite, en établissant son règlement intérieur, moderniser et fixer les principes qui régissent son organisation, pour lui permettre de jouer tout son rôle dans la vie du Sénat.
De plus, compte tenu de la réforme du mandat de sénateur adoptée en 2003, le Groupe veut favoriser le renouvellement et la féminisation de ses représentants au sein des instances sénatoriales, pour que chacun de ses membres puisse avoir la chance d'exprimer ses talents au cours de son mandat.

TITRE I^cr^
GENERALITES

Article 1
La dénomination du Groupe est « Groupe de l'Union pour un Mouvement Populaire ».
Le Groupe comprend des membres à part entière, des membres apparentés et des membres rattachés administrativement.
La déclaration politique du Groupe, publiée au Journal officiel de la République française, définit les objectifs et les valeurs qui motivent la réunion de ses membres.

TITRE II
FONCTIONNEMENT DU GROUPE

Article 2
Le Groupe garantit à chaque sénateur sa liberté d'expression et de vote, dans le respect de sa liberté de conscience et de l'article 27 de la Constitution.
Les membres du groupe UMP sont tenus, en règle générale, de respecter et de soutenir les décisions prises par la majorité du Groupe. Ils doivent également respecter la confidentialité des délibérations du Groupe.

Article 3
La participation aux travaux parlementaires et l'assiduité, tant en séance publique qu'en commission, constituent un devoir que chaque membre du Groupe doit respecter.

Article 4
Le Groupe favorise le renouvellement de ses représentants au sein des instances sénatoriales. Le Groupe veille à une juste représentation des femmes et des hommes dans l'ensemble des instances du Groupe et du Sénat.

Article 5
En règle générale, le Groupe se réunit au moins une fois par semaine pendant la session et à la diligence de: son président, chaque fois que les circonstances l'exigent.
Le Bureau du Groupe se réunit selon les mêmes modalités.

TITRE III
ORGANES DU GROUPE

Article 6

L'équipe dirigeante du Groupe est constituée d'un président et de deux vice-présidents délégués.
12 vice-présidents et des membres élus représentant 25 % de l'effectif du Groupe forment, avec l'équipe dirigeante et les membres de droit, le Bureau.
A chaque renouvellement du Bureau, sur proposition du président, le Bureau arrête la nomination d'un trésorier choisi parmi les membres du Groupe.
Le président, les vice-présidents, les questeurs et les secrétaires du Sénat, les présidents des commissions permanentes (ou un vice-président UMP de la commission lorsque celle-ci est présidée par un autre groupe politique), le président de la commission des Affaires européennes, le président de la commission spéciale chargée du contrôle des comptes et de l'évaluation interne, le rapporteur général de la commission des Finances, le rapporteur général de la loi de financement de la Sécurité sociale, le trésorier, les sénateurs anciens premiers illustres, les sénateurs anciens présidents du Sénat, les sénateurs anciens présidents de Groupe, et éventuellement le doyen du Sénat, sont membres de droit du Bureau.
Un représentant du groupe UMP de l'Assemblée nationale assiste *ès qualité* aux réunions du Bureau.

Article 7

Le Bureau :

a) procède à l'étude de toutes les questions ou propositions qui doivent être soumises à la décision du Groupe par le président.

b) procède à la détermination, l'attribution et la fixation de l'ordre des questions d'actualité.

c) prend des décisions chaque fois qu'il est matériellement impossible de convoquer le Groupe à cet effet.

d) propose au Groupe la liste des sénateurs candidats à la. Cour de' Justice de la République, aux offices et organismes extra-parlementaires, ainsi que de ses représentants dans les commissions et délégations du Sénat après appel des candidatures.

e) peut nommer, sur proposition du président, parmi les membres du Groupe, un porte-parole sur chaque texte examiné par le Sénat.
Ce porte-parole est chargé de suivre l'ensemble des travaux conduits par le Sénat sur ce texte. Il porte et défend les positions du Groupe en commission et en· séance publique. Il peut organiser, au nom du Groupe, des auditions et des entretiens dans le but d'éclairer les travaux du Groupe.

f) nomme, sur proposition du président, les 3 membres du Groupe chargés de le représenter à la réunion du Bureau de l'Assemblée nationale.

g) valide, sur proposition du président, après avis du président de la commission concernée, le nom des rapporteurs membres du groupe UMP des textes examinés par le Sénat.

h) valide, sur proposition du président, le nom des sénateurs qui, outre le président de la commission et les rapporteurs, représentent le groupe UMP au sein des commissions mixtes paritaires.

Article 8

Les rapporteurs UMP des textes examinés par le Sénat ou, le cas échéant, les présidents des commissions saisies au fond ou pour avis, présentent au Groupe les principaux projets d'amendements qu'ils ont l'intention de déposer au nom de la commission. Ces projets d'amendements peuvent faire l'objet d'un débat sur la base duquel le Groupe détermine sa position.

TITRE IV
VOTE AU SEIN DU GROUPE

Article 9

Le vote est secret, si la majorité des membres présents le réclame, ou sur proposition du président.
Tout sénateur peut déléguer son vote, au sein du Groupe, par un pouvoir. Nul ne peut être porteur de plus d'un pouvoir.

Article 10

La présence ou la représentation de la majorité absolue des sénateurs composant le Groupe est nécessaire pour la validité de l'élection du président et des vice-présidents délégués, des vice-présidents du Groupe et des membres du Bureau, du candidat du Groupe à la présidence du Sénat, des candidats du groupe au Bureau du Sénat, des candidats du Groupe aux présidences de commissions et délégations.
Pour chaque scrutin, le président fixe un délai pour le dépôt des candidatures. Elles sont déposées par écrit au secrétariat du Groupe avant l'expiration de ce délai.

a) Le président et les deux vice-présidents délégués sont élus ensemble au scrutin personnel et secret, pour trois ans après chaque renouvellement du Sénat, à la majorité absolue des membres inscrits lors des deux premiers tours. Au troisième tour, la majorité relative est suffisante.

b) Le candidat du Groupe à la présidence du Sénat est élu au scrutin uninominal, personnel et secret, à la majorité absolue des membres inscrits, lors des deux premiers tours. Au troisième tour, la majorité relative est suffisante.

c) Les candidats du Groupe aux postes de vice-présidents du Sénat sont élus au scrutin plurinominal personnel et secret, à un tour, pour trois ans non renouvelables à compter du renouvellement du Sénat. En cas d'égalité, un deuxième tour est organisé pour départager les candidats.
Les candidats du Groupe aux postes de questeurs du Sénat ainsi qu'aux postes de secrétaires du Sénat sont élus selon les mêmes modalités.

d) Les candidats aux présidences de commissions permanentes et délégations qui sont attribuées au Groupe UMP, sont élus pour 3 ans renouvelables une fois à compter du renouvellement du Sénat, au scrutin uninominal, personnel et secret, à la majorité absolue des membres inscrits, lors des deux premiers tours. Au troisième tour, la majorité relative est suffisante.

e) Les candidats du Groupe au poste de rapporteur général de la commission des Finances et le rapporteur général de la loi de Financement de la sécurité sociale sont élus au scrutin uninominal personnel et secret, à la majorité absolue des membres inscrits, lors des deux premiers tours. Au troisième tour, la majorité relative est suffisante.

f) Les candidats représentant le Groupe aux Bureaux des commissions permanentes et des délégations du Sénat, sont élus, pour une durée de trois ans, au scrutin plurinominal, personnel et secret à un tour.
Le corps électoral est alors composé des membres de la commission ou de la délégation concernée.

g) Le Groupe procède à l'élection des 12 vice-présidents et des membres du Bureau du Groupe. Ils sont élus au scrutin plurinominal, personnel et secret, à un tour pour une durée de trois ans à compter du renouvellement du Sénat.

h) Nul ne peut cumuler plusieurs postes à responsabilité.
Afin de permettre un véritable renouvellement au sein des instances sénatoriales, les détenteurs des postes de vice-présidents, questeurs, secrétaires du Sénat et présidents de commission ne peuvent se présenter à l'un de ces postes au terme de leur fonction.

TITRE V
RESPECT ET REVISION DU REGLEMENT INTERIEUR

Article 11
Les membres du Groupe s'engagent à respecter les dispositions du présent règlement intérieur. Le Bureau du Groupe examine tout manquement au présent règlement intérieur.

Article 12
Les modifications au présent règlement intérieur, sur proposition du président, du Bureau ou d'au moins un tiers des membres du Groupe, doivent être approuvées par le Groupe, convoqué par le président, et statuant à la majorité absolue des membres, apparentés ou rattachés, présents ou représentés.

3) Extraits des Statuts du Parti socialiste

(Mis à jour après le Congrès du Mans)

Titre 1 – Dispositions générales

(…)

Article 1-3 : principes généraux

Les adhérents du Parti acceptent la "déclaration de principes", les statuts et les décisions du Parti. Ils ne peuvent appartenir à un autre parti ou groupe politique relevant directement ou indirectement d'un parti autre que le Parti socialiste, excepté s'il s'agit d'un Parti membre du Parti des socialistes européens ou de l'Internationale socialiste, sous réserve de réciprocité. Ils ne peuvent soutenir d'autres candidats à des fonctions électives que ceux investis ou soutenus par le Parti socialiste.

Article 1-4 : modalités de discussion au sein du Parti

La liberté de discussion est entière au sein du Parti, mais nulle tendance organisée ne saurait y être tolérée.

(…)

Article 1-8 : conditions d'ancienneté pour accéder à des fonctions nationales

Sauf les exceptions expressément visées par les décisions du Congrès du Parti, nul ne peut être membre du Conseil national, de la Commission nationale des conflits, de la Commission nationale de contrôle financier, s'il n'a pas trois années consécutives au moins de présence au Parti. Les mêmes dispositions s'appliquent aux élections à une fonction ou à une assemblée de caractère national.

(…)

Titre 6 – Le Congrès national et la Convention nationale

(…)

Article 6-3 : délégués au Congrès national

Les délégués au Congrès national sont élus par les Congrès fédéraux, conformément aux articles 1.5.1 et suivants. Participent aux travaux des Congrès nationaux les délégués régulièrement élus par les fédérations et dont les noms auront été communiqués par les Premiers Secrétaires fédéraux au Bureau national du Parti, les membres du Conseil national, les membres des groupes parlementaires et les représentants nationaux des organismes prévus aux articles 8.2, 8.3, 8.4, 8.5, 8.6 des statuts nationaux.

(…)

Titre 7 – Le Conseil national et le Bureau national

(…)

Article 7-4 : composition du Conseil national

Le Conseil national est composé :

- du Premier Secrétaire du Parti,
- de 204 membres élus par le Congrès national,
- des Premiers Secrétaires fédéraux.

(…)

Article 7-10 : délibération commune du Conseil national et des groupes parlementaires
Le Conseil national et les groupes parlementaires délibèrent et votent en commun chaque fois que la demande en est formulée, soit par le Conseil national, soit par les groupes parlementaires.
Article 7-11 : modalités de délibération commune du Conseil national et des groupes parlementaires
La décision prise est immédiatement applicable si elle est votée à la majorité simple des deux collèges. Si ces conditions ne sont pas remplies, le Conseil national se saisit de la question et prend la décision à la majorité absolue de ses membres.
Article 7-13 : compétences du Bureau national
Le Conseil national peut déléguer au Bureau national le pouvoir de décider des dossiers qu'il n'aurait pu traiter en séance plénière. Le Bureau national est saisi de toutes les questions urgentes.
Toutefois, ne peuvent être délégués au Bureau national : (…)
- le contrôle de l'attitude d'un parlementaire ayant rompu la discipline de groupe dans un scrutin en séance publique.
(…)

Titre 9 – Elections politiques, désignation des candidats, groupe socialiste au parlement

Article 9-1 : (…)
6. Désignation des candidat(e)s à la présidence du Sénat, de l'Assemblée nationale et au poste de Maire de Paris
Les désignations du (de la) candidat(e) aux fonctions de Président(e) du Sénat, Président(e) de l'Assemblée nationale, Maire de Paris, nécessitent l'avis conforme du Bureau national.
Article 9-3 : engagement sur l'honneur des candidats
Tout(e) candidat(e) membre du Parti prend par écrit, avant la ratification de sa candidature, l'engagement sur l'honneur de remettre sa démission au (à la) Président(e) de l'Assemblée à laquelle il(elle) appartient si, après avoir été élu(e), il(elle) quitte le Parti pour une cause quelconque.
Article 9-4 : groupes parlementaires
Le groupe socialiste au parlement est constitué des Députés et Sénateurs. Il est distinct de toutes les autres formations politiques et composé exclusivement des membres du Parti. Même en cas de circonstances exceptionnelles, le groupe ne peut engager le Parti sans son assentiment.
Chaque élu parlementaire est soumis à toutes les obligations du militant dans sa section et sa fédération, le contentieux relevant cependant directement de la Commission nationale des conflits, mais son activité parlementaire et ses votes au parlement relèvent uniquement et exclusivement du groupe parlementaire et du Conseil national. Ces dispositions s'appliquent à la délégation socialiste française au parlement européen.
Article 9-5 : fonctionnement des groupes parlementaires
Sauf en ce qui concerne les scrutins portant sur les désignations de personnes et sur l'administration intérieure de chaque groupe, dans chaque Assemblée, tous les parlementaires appartenant au groupe ont un droit égal à la discussion et au vote dans toutes les réunions tenues, tant à l'Assemblée nationale qu'au Sénat.
Les Députés et les Sénateurs doivent obligatoirement s'inscrire dans les commissions et groupes d'études du Parti correspondant aux commissions parlementaires dont ils sont membres. La même obligation s'applique aux membres de la délégation socialiste française au parlement européen.
Article 9-6 : obligations des membres des groupes parlementaires
Les membres du groupe socialiste au parlement acceptent les règles internes du Parti et se conforment à sa tactique. En toutes circonstances, ils doivent respecter la règle de l'unité de vote de leur groupe.

En cas d'infraction à cette règle, le Conseil national peut faire jouer les dispositions prévues à l'article 11-12. Les membres de la délégation socialiste française au parlement européen sont soumis aux mêmes dispositions.
Pour leur organisation à l'intérieur de chaque Assemblée, les Députés et les Sénateurs constituent des groupes administratifs distincts.

Article 9-7 : cotisations des parlementaires

Le Congrès national fixe le montant et la répartition des cotisations nationales versées par les parlementaires français et européens membres du Parti. Ils remettent au (à la) Trésorier(e) national(e) une délégation leur permettant de percevoir ces cotisations à la caisse des Assemblés.

Article 9-8 : rapport d'activité des parlementaires

Un chapitre spécial du rapport général d'activité est obligatoirement consacré, tous les trois ans, au rapport d'activité du groupe socialiste au parlement et à celui de la délégation française au parlement européen.

Article 9-10 : cotisations des élus

Les parlementaires, pour la part nationale cotisent directement auprès de la trésorerie nationale, conformément aux dispositions de l'article 9-7. Tous les autres élus percevant une indemnité au titre de l'exercice d'un mandat sont tenus de payer une cotisation à l'association départementale de financement de leur fédération. Le taux de cette cotisation, applicable à la totalité des indemnités nettes perçues (cotisations sociales et impôts déduits) est fixé par délibération du Conseil fédéral. Chaque section peut ajouter à la part fédérale une part lui revenant. Le taux en est fixé par délibération de la Commission administrative de section, transmise pour avis conforme à la Commission fédérale de contrôle financier.

(…)

Titre 11 – les Commissions des conflits

Article 11-1 : instances compétentes selon la nature des contentieux

Les contentieux relatifs à la composition, au fonctionnement et aux décisions des organisations locales du Parti relèvent en première instance du Conseil fédéral et en appel du Conseil national ou une commission qu'il désigne dans les conditions définies aux articles 1-5.3 et 1-6 des statuts. Les contentieux relatifs aux adhésions relèvent en première instance du Bureau fédéral des adhésions et en appel du Bureau national des adhésions. Les contentieux relatifs aux organisations départementales et régionales relèvent directement du Conseil national ou une commission qu'il désigne dans les conditions définies aux articles 1-5.3 et 1-6 des statuts.
Le contrôle des actes individuels, même effectués collectivement, des membres du Parti, relève de la Commission fédérale des conflits. S'ils appartiennent à des fédérations différentes, la Commission nationale des conflits est seule compétente.

Article 11-2 : composition des Commissions fédérales des conflits

Chaque fédération élit, lors de son Congrès fédéral ordinaire, conformément aux conditions fixées aux articles 1-5.1 et suivants, une Commission fédérale des conflits dont l'effectif est fixé par les statuts ou règlements intérieurs fédéraux. Cette Commission est composée de membres ayant au moins 3 années de présence consécutive au Parti et n'appartenant à aucun autre organe de direction ou de contrôle financier de leur fédération ou de la région. La Commission désigne en son sein, son (sa) Président(e) et son (sa) Secrétaire.

Article 11-3 : composition de la Commission nationale des conflits

Le Congrès national ordinaire élit tous les trois ans, dans les conditions fixées par l'article 1.5.1 des présents statuts, une Commission nationale des conflits composée de 33 membres. Les membres de cette Commission doivent avoir au moins trois années consécutives de présence au Parti et n'appartenir à aucun organisme central.

La Commission nationale des conflits soumet un rapport au Congrès national et y est représentée par une délégation de deux membres avec voix consultative.

Article 11-4 : modalités de saisine des Commissions des conflits

Toute demande de contrôle, dont les intéressés (membres ou groupements) appartiennent à la même fédération, est portée devant le Conseil fédéral. Ce dernier la transmet immédiatement et automatiquement à la Commission fédérale des conflits, sans émettre d'avis sur la décision à prendre, mais peut demander à être entendu par la Commission fédérale des conflits lors de l'évocation de l'affaire.

Toute demande de contrôle intéressant deux ou plusieurs fédérations de régions différentes est portée devant le Bureau national qui la transmet immédiatement à la Commission nationale des conflits. Aucune demande de contrôle ne peut être introduite passé le délai d'une année après les faits qui la fondent.

En cas de démission, de radiation ou d'exclusion du demandeur, intervenant entre le dépôt de sa demande de contrôle et l'examen de celle-ci par la Commission (nationale ou fédérale) des conflits, cette demande est réputée nulle et non avenue.

En cas de démission ou de radiation du défendeur dans le même intervalle de temps, la Commission (nationale ou fédérale) des conflits peut réputer exclu ledit défendeur, pour les faits qui lui sont imputés.

Article 11-5 : pouvoirs des Commissions des conflits

La Commission (fédérale ou nationale) des conflits peut rejeter la demande de contrôle ou appliquer les peines prévues ci-après. Elle peut aussi, à la demande des parties, conclure à un arbitrage pour lequel elle désigne le tiers arbitre qui doit statuer dans un délai de trois mois.

Les sanctions qui peuvent êtres prononcées pour manquement aux principes et aux règlements du Parti, pour violation certaines des engagements contractés, pour actes ou conduites de nature à porter gravement préjudice au Parti sont :

- l'avertissement
- le blâme
- la suspension temporaire
- l'exclusion temporaire ou définitive

Ces sanctions peuvent êtres assorties d'un sursis partiel ou total.

Article 11-6 : suspension temporaire de délégation

La suspension temporaire de toute délégation comporte, pour l'adhérent(e) qui est frappé(e) de cette peine, l'interdiction d'être candidat(e) du Parti, de le représenter, de parler ou d'écrire en son nom ou d'occuper un poste (fonction ou délégation) à quelque degré de l'organisation que ce soit.

Toutefois, lorsqu'il s'agit d'un(e) adhérent(e) détenant un mandat électif, la Commission (fédérale ou nationale) des conflits à la faculté de lui permettre de continuer à remplir son mandat, si elle juge qu'il est de l'intérêt du Parti qu'il en soit ainsi.

(…)

Article 11-8 : appel des décisions des Commissions fédérales des conflits

Les décisions des Commissions fédérales des conflits ne deviennent définitives que trente jours après notification de la décision prise. Pendant ce délai, appel pourra être fait auprès de la Commission nationale des conflits par l'une ou l'autre des parties en cause. Les décisions des Commissions fédérales des conflits doivent être signifiées aux intéressés et à leur section, mention doit être faite qu'en cas d'appel, la décision est suspendue jusqu'à décision de la Commission nationale des conflits.

Article 11-9 : caractère contradictoire des débats au sein des Commissions des conflits

Aucune sanction ne pourra être prise sans que les parties aient été convoquées pour être entendues contradictoirement. L'ordre du jour, indiquant la liste et la nature des dossiers traités, est envoyé au

moins deux semaines avant chaque réunion à tous les membres de la Commission (fédérale ou nationale) des conflits.
Les décisions de la Commission nationale des conflits sont définitives.

Article 11-10 : caractère suspensif des appels

L'appel est dans tous les cas suspensif. Toutefois la peine d'exclusion prononcée par une Commission fédérale des conflits entraîne la cessation de toute délégation au nom du Parti.

Article 11-11 : contrôle des actes des parlementaires

Chacun des parlementaires, en tant qu'élu, et l'ensemble du groupe, en tant que groupe, relèvent du contrôle du Conseil national. Les élus qui commettent des infractions à la discipline sont rappelés au respect des décisions du Parti, par le Conseil national. Celui-ci peut, le cas échéant, prononcer une des sanctions prévues aux articles 11.5 et 11.6. Dans ce cas, il ne le fait qu'au terme d'une procédure s'étendant sur deux sessions consécutives. Au cours de la première session, le Conseil national entend le(la) ou les intéressés, leur fédération, et le(la) Président(e) de leur groupe au parlement. La décision est arrêtée au cours de la session suivante. Une procédure accélérée peut être suivie en cas d'urgence. Elle doit faire l'objet d'un vote spécial et préalable du Conseil national. Les décisions du Conseil national sont immédiatement exécutoires. Cependant, il peut en être fait appel devant le Congrès national. Cet appel n'est pas suspensif.

Article 11-12 : réintégrations

Tout(e) citoyen(e) exclu(e) -ou réputé(e) exclu(e)- du Parti ne peut être réadmis(e) qu'après un délai de deux années. La décision de réintégration est prise par le Conseil national ou le Bureau national des adhésions, après avis motivé de la fédération et de la section auxquelles appartenait l'intéressé(e) avant son exclusion.

Article 11-13 : notification des décisions d'exclusion

Toute exclusion définitive du Parti sera notifiée à toutes les fédérations par le Bureau national.
(…)

Article 11-19 : cas particuliers d'exclusion

Le Conseil national répute exclu du Parti tout(e) élu(e) qui prétend démissionner de celui-ci, sans se démettre du mandat électoral qu'il(elle) détient au nom du Parti.
Lorsqu'un(e) adhérent(e) du Parti est candidat(e) à un poste électif pour lequel les instances régulières du Parti ont investi un(e) autre candidat(e), le Conseil national -saisi par l'une des parties en cause- constate que l'indiscipliné s'est lui(elle)-même mis(e) en dehors du Parti et le(la) répute exclu(e).
Exceptionnellement, dans le cas d'indiscipline caractérisée survenant après que les instances qualifiées du Parti aient accordé l'investiture aux candidats, le Conseil national ou le Bureau national entre deux réunions du Conseil national, pourront, le(la) Président(e) de la Commission nationale des conflits entendu(e), prononcer l'une des sanctions prévues aux articles 11-5 et 11-6.
La décision du Conseil national est immédiatement exécutoire. Elle ne peut être rapportée que dans les conditions fixées à l'article 11-13.

Article 11-21 : saisine directe de la Commission nationale des conflits

En cas de conflit entre un parlementaire, un membre du Conseil national ou d'un autre organisme central et une fédération, le Bureau national peut saisir directement la Commission nationale des conflits.
…

4) Documents internes Groupe Socialiste/AN

FONCTIONNEMENT ET REGLEMENT

REGLEMENT INTERIEUR DU GROUPE

I – Dispositions communes aux groupes socialistes à l'Assemblée nationale et au Sénat

Art. 1 - Le Groupe socialiste au Parlement est composé des députés et des sénateurs socialistes. Pour leur organisation à l'intérieur de chaque assemblée, les députés et les sénateurs constituent des Groupes administratifs distincts.

Art. 2 - Tous les membres du Groupe ont les mêmes droits et les mêmes devoirs.

Chacun a un droit égal à la discussion et aux votes. Cette dernière disposition ne s'applique pas aux questions relevant seulement de l'une des assemblées, ni aux scrutins concernant, au sein de chaque Groupe, la désignation des personnes ou l'administration intérieure.

Art. 3 - Le Groupe socialiste au Parlement est convoqué à la demande de l'un des deux présidents ou du Premier secrétaire du Parti si la réunion n'a pas lieu à l'Assemblée ou au Sénat.

Art. 4 - Les réunions du Groupe fixent l'action générale du Groupe et éventuellement la tactique. Elles arbitrent les désaccords.
L'ordre du jour doit, autant que possible, être établi à l'avance et diffusé. Des rapporteurs présentent les questions à examiner.
Les membres du Groupe qui veulent faire inscrire une question à l'ordre du jour doivent en saisir le président avant l'ouverture de la séance.

Art. 5 - Un procès-verbal est dressé à chaque séance.

Art. 6 - Le Groupe vote à main levée, sauf si le 1/10 des membres présents demande un vote par appel nominal. Le vote par procuration n'est autorisé qu'en faveur des membres du Groupe absents au moment du vote, mais ayant assisté à une partie de la discussion.

Lorsque le Groupe aura à procéder, par scrutin, à une désignation quelconque ayant un caractère personnel, le vote par procuration ne sera pas autorisé. Par contre, le vote par correspondance sera admis dans les conditions suivantes : le camarade qui ne pourra participer au vote enverra au président du Groupe une enveloppe sur laquelle figureront son nom et sa signature et à l'intérieur de laquelle se trouvera une autre enveloppe contenant son vote mais ne portant aucun signe extérieur. S'il y a lieu à plusieurs tours de scrutins, ne pourront utiliser, dans les conditions ci-dessus, le vote par correspondance, que les camarades ayant assisté à la proclamation des résultats du premier tour pour le deuxième, du deuxième pour le troisième et ainsi de suite.

Art. 7 - Pour assurer la coordination des positions au cours de la discussion des textes devant les deux assemblées, les Bureaux veillent à ce qu'en temps utile les contacts soient pris entre les responsables qualifiés des diverses commissions.

En outre, toute décision prise par un groupe sur un problème particulier, sera immédiatement communiquée par l'intermédiaire des secrétaires administratifs à l'autre groupe.

II – Dispositions particulières au groupe socialiste de l'Assemblée nationale

Instances du Groupe

Art. 8 - Le Groupe est dirigé par un Bureau, élu chaque année au début de la session.

Art. 9 - Le Bureau est composé :

1° - d'un président,
- de vice-présidents, - d'un trésorier et un trésorier-adjoint, - de membres. Ces membres sont tous élus directement par l'ensemble du Groupe.

2° Des responsables du Groupe dans chacune des commissions permanentes de l'Assemblée nationale, élus par les membres socialistes des dites commissions. Ces membres siègent avec voix consultative.

3° Des membres du Groupe élus au Bureau de l'Assemblée et élus aux bureaux des commissions permanentes,

4° Des anciens présidents de l'Assemblée nationale,

5° Du Premier secrétaire du Parti socialiste.

Art. 10 _ Le Bureau se réunit aussi souvent que nécessaire, à la diligence de son président et, en tout cas, après chaque fixation de 1'ordre du jour par la Conférence des Présidents.
Chargé d'appliquer les décisions du Groupe, il peut, en cas d'urgence, prendre lui-même toute décision, à charge d'en rendre compte à la prochaine réunion du Groupe.

Il distribue le travail entre les membres du Groupe. Il décide de la répartition des députés dans les commissions de l'Assemblée nationale.

Art. 11 - Les fonctions du président sont essentiellement politiques (rapport avec les autres groupes, délégations, explications de vote, etc.).
- Les vice-présidents le suppléent dans ses fonctions. - Le trésorier a la responsabilité des finances du Groupe.

Art. 12 - Si pendant une séance de l'Assemblée, un vote du Groupe doit intervenir sur une question qui n'a pas été examinée par lui, le président, ou son suppléant, provoque une suspension de séance afin que le Groupe puisse se réunir. Si la suspension de séance est refusée, les décisions concernant le vote à émettre sont prises par le président, son suppléant ou, à défaut, le responsable chargé par le Bureau de suivre la question.

Délibérations du Groupe

Art. 13 - Un secrétariat général administratif assiste le Groupe dans le travail parlementaire sous l'autorité du Bureau du Groupe.

Art. 14 - Les membres du Groupe qui souhaitent déposer des propositions de loi, des questions orales avec ou sans débat, des questions écrites ou des questions d'actualité, doivent en saisir le président (par l'intermédiaire du secrétariat général) qui, sauf urgence, les soumet au Bureau. Le Bureau en cas de désaccord ou au vu de l'importance du problème, saisit le Groupe. Les propositions de loi sont examinées au Groupe.
Art. 15 - Les amendements en séance ou en commission ne peuvent être déposés qu'avec l'accord du Bureau ou, en cas d'urgence, du président, de son suppléant ou du responsable du débat.

Vote

Art. 16 - Le Groupe vote à main levée, sauf si le dixième des membres présents demande un vote par appel nominal. Le vote par procuration n'est autorisé qu'en faveur des membres du Groupe absents au moment du vote mais ayant au moins dans les 24 heures assisté à une partie de la discussion. Toutefois, le Groupe peut décider que les absents auront la faculté de se faire représenter aux séances suivantes concernant le débat en cours.

Lorsque le Groupe aura à procéder, par scrutin, à une désignation quelconque ayant un caractère personnel, le vote par procuration ne sera pas autorisé. Par contre, le vote par correspondance sera admis dans les conditions suivantes: le camarade qui ne pourra participer au vote enverra au président du Groupe une enveloppe sur laquelle figureront son nom et sa signature et à l'intérieur de laquelle se trouvera une autre enveloppe contenant son vote mais ne portant aucun signe extérieur. S'il y a lieu à plusieurs tours de scrutins, ne pourront utiliser, dans les conditions ci-dessus, le vote par correspondance, que les camarades ayant assisté à la proclamation des résultats du premier tour pour le deuxième, du deuxième pour le troisième et ainsi de suite.

Art. 17 - En séance et dans les commissions, l'unité de vote est la règle. Toutefois, pour motif exceptionnel, un député peut demander à reprendre sa liberté de vote. Le Groupe statuera sur sa requête.

Discipline

Art. 18 - Le Bureau défère les cas d'indiscipline au Parti socialiste.

Art. 19 - Aucun membre du Groupe, à l'exception des présidents et des rapporteurs des commissions compétentes qui interviennent au nom de leur commission ne pourra intervenir en séance de l'Assemblée sans être mandaté ou autorisé par le Groupe.
Toutefois, en cas d'urgence, quand le Groupe ne pourra pas être réuni, le président, son suppléant ou, à défaut, le responsable chargé par le Bureau de suivre la question aura qualité pour désigner un orateur.

FONCTIONNEMENT DU GROUPE

I – Les réunions du Groupe

Les député(e)s qui adhèrent au Groupe s'engagent à adopter et respecter un mode de fonctionnement collectif. Les questions qui engagent le groupe sont librement débattues mais une fois la position du Groupe arrêtée, la discipline de vote et d'expression est une règle impérative.

Les réunions du Groupe ont pour objet de fixer la position des députés socialistes sur l'ensemble des sujets dont ils sont saisis, d'examiner les projets et propositions de loi ou de résolution et de choisir les questions d'actualité. Elles arbitrent les désaccords.

Le Groupe se réunit généralement deux fois par semaine, tous les mardis et tous les mercredis matin. Une convocation est adressée à l'ensemble des membres du Groupe à la fin de la semaine qui précède celle des deux réunions hebdomadaires. Le Groupe est également réuni en urgence chaque fois que cela est nécessaire.
Le Groupe désigne chaque année au début de la session ordinaire, son(sa) président(e), son bureau (vice-présidents, trésorier) et dans chaque commission permanente un responsable des commissaires socialistes.

Chaque année au début de la session ordinaire, le Groupe désigne également les candidats socialistes et apparentés :
- au Bureau de l'Assemblée,
- à la Présidence et au Bureau de chaque commission de l'Assemblée et au rapport général de la commission des finances.

En outre, il désigne ses candidats :
- aux diverses instances de l'Assemblée nationale,
- aux organismes extra-parlementaires,
- à la présidence des groupes d'études et des groupes d'amitié.

Un responsable du Groupe est aussi désigné pour chaque commission spéciale.

La répartition des membres du Groupe entre les différentes commissions permanentes ainsi que les désignations dans les commissions non permanentes doivent également être entérinées par le Groupe (sauf modifications ponctuelles et temporaires).

Aucun député socialiste ou apparenté ne saurait être candidat à une fonction de l'Assemblée ou du Groupe sans avoir été au préalable expressément désigné par une instance du Groupe.
Le Groupe peut également décider la constitution de groupes de travail sous la responsabilité d'un ou de plusieurs députés spécialement désignés à cet effet.

Le Bureau du Groupe peut également être convoqué et se réunir chaque fois que cela est nécessaire.

Les députés ne peuvent pas se faire représenter à ces réunions par leurs collaborateurs.

II – Les commissaires socialistes

Les député(e)s socialistes et apparentés de chaque commission permanente se réunissent régulièrement (en général une fois par semaine pendant la session) pour préparer les réunions de la commission de l'Assemblée dont ils sont membres (examen des projets et propositions de loi, propositions de résolution, désignation ...).

Chaque responsable des commissaires socialistes coordonne l'activité du Groupe dans la commission concernée et préside les réunions des commissaires socialistes. Une convocation signée par le (la)

président(e) du Groupe ou, par délégation, le Secrétariat général, est adressée à tous les commissaires socialistes.

Les commissaires socialistes désignent :

- les candidats du Groupe au poste de rapporteur et de responsable d'un projet, d'une proposition de loi ou d'une proposition de résolution examinée par la commission concernée ;

- les candidats du Groupe aux missions parlementaires effectuées par la commission concernée.

Le Groupe ou, par délégation le Bureau du Groupe, peut être appelé à se prononcer en dernier ressort sur ces désignations.

Aucun député membre du Groupe ou apparenté ne saurait être candidat à l'une de ces fonctions sans avoir été expressément désigné par les instances du Groupe.
Les commissaires socialistes se prononcent sur les propositions des groupes de travail qui n'ont pas fait l'objet d'un consensus ou qui engagent le Groupe sur un sujet important. En cas de désaccord, le responsable des commissaires socialistes doit saisir le Bureau et le Groupe lors de l'une des réunions hebdomadaires.

III – Les groupes de travail

Sur chaque projet ou proposition de loi inscrit à l'ordre du jour de l'Assemblée, il est constitué un groupe de travail chargé de l'examen du texte, de la préparation des amendements, de l'audition des partenaires socioprofessionnels et de la répartition du temps de parole dont dispose le Groupe en séance publique. Les commissaires socialistes et, en dernier ressort le Groupe, arbitrent les éventuels désaccords au sein du groupe de travail et se prononcent sur les amendements importants y compris, le cas échéant, ceux du rapporteur.

Convocation et présence des députés aux réunions des groupes de travail

Chaque membre du Groupe reçoit les convocations de tous les groupes de travail et peut y participer même s'il n'est pas membre de la commission saisie au fond ou d'une commission saisie pour avis. La convocation est signée par le président du Groupe ou, par délégation, par le Secrétariat général.

Les députés ne peuvent pas se faire représenter à ces réunions par leurs collaborateurs sauf circonstances exceptionnelles et sur autorisation expresse.

La présence des députés aux réunions du groupe du travail sur un texte qu'ils souhaitent amender est donc nécessaire.
La répartition du temps de parole en séance publique tient compte notamment de la participation des députés aux réunions du groupe de travail.

Rôle des responsables des groupes de travail

Sur chaque texte, les commissaires socialistes de la commission où le texte est renvoyé désignent un responsable du Groupe chargé de présider les réunions de travail, présenter le texte, les problèmes qu'il soulève et les principaux amendements du groupe de travail devant les commissaires socialistes et, le cas échéant, devant le Groupe.

Il est tenu d'assister à toutes les réunions de commission et à toutes les séances publiques au cours desquelles le texte est discuté. Il est, en principe, 1'orateur principal du Groupe en séance publique et le délégataire du président du Groupe (dépôt des scrutins publics et demande de suspension de séance).

Auditions des groupes de travai1

Sur chaque texte, des auditions de personnalités qualifiées (organisations syndicales, associations, groupements professionnels nationaux...) peuvent être organisées par le responsable du groupe de travail. Les auditions du rapporteur, s'il est membre du Groupe ou apparenté, doivent, en principe, être ouvertes aux autres membres du Groupe, notamment au responsable du groupe de travail.

Rapporteur de la commission : candidatures et rôle au sein du Groupe

Chaque député intéressé par un rapport ou par la responsabilité d'un texte doit faire connaître sa candidature au Secrétariat général du Groupe et être présent à la réunion des commissaires socialistes au cours de laquelle la désignation a lieu.
Lorsque le rapporteur du texte est membre du Groupe, il travaille en liaison étroite avec le responsable désigné par le Groupe pour suivre ce texte. Les amendements qu'il présente en tant que rapporteur doivent être examinés au préalable par le groupe de travail constitué sur le texte.

Préparation des amendements

Les amendements rédigés par les députés sont soumis au groupe de travail chargé de la préparation du projet ou de la proposition de loi. Ils sont débattus après avoir été rapidement présentés par leur auteur. Le groupe de travail arrête ensuite sa position.

Pour permettre une décision collective du Groupe, les amendements des députés socialistes et apparentés doivent être adressés au conseiller parlementaire du Groupe en charge du dossier à temps pour qu'ils soient examinés par le groupe de travail (en fonction de l'ordre du jour de ce dernier qui est porté sur les convocations) et au plus tard avant l'examen du texte par le Groupe (réunion du mardi matin ou du mercredi matin).

Le responsable du groupe de travail et, le cas échéant, le rapporteur présentent aux commissaires socialistes les principaux amendements retenus et les points à arbitrer.
Si nécessaire, ils exposent ensuite en réunion de Groupe les propositions des commissaires socialistes afin que le Groupe procède aux ultimes arbitrages.

Notre règle de fonctionnement collectif interdit aux membres du Groupe et apparentés de déposer des amendements à leur propre initiative sans l'accord explicite du Groupe ou de co-signer des amendements qui n'ont pas été entérinés par le Groupe, notamment les amendements proposés par des députés des autres groupes politiques (articles 15 et 21 du règlement intérieur du Groupe). En cas d'urgence, le président du Groupe ou son délégataire peut donner son accord au dépôt d'un amendement qui n'a pas été examiné par les instances du Groupe (article 15 du règlement intérieur du Groupe).

Les conseillers parlementaires du Groupe sont chargés d'effectuer le dépôt des amendements auprès des services compétents de l'Assemblée, en fonction des décisions du groupe de travail, des commissaires socialistes et du Groupe.
Les amendements du Groupe sont signés par le responsable du texte, suivi du ou des auteurs de 1'amendement et, s'il est membre du Groupe, du rapporteur.

Autres groupes de travail

Des groupes de travail peuvent également être constitués en l'absence d'un texte inscrit à l'ordre du jour pour réfléchir sur une question, préparer une proposition de loi, suivre l'application d'un texte important, etc. Des auditions de personnalités qualifiées peuvent être organisées dans ce cadre.

IV – Le rôle des députés du Groupe en commission

Au cours de l'examen en commission, les commissaires socialistes défendent les positions adoptées lors des réunions de commissaires socialistes et, le cas échéant, du Groupe. Ils présentent notamment les amendements du Groupe et réservent leur position sur les points qui n'ont pas été arbitrés par le Groupe et qui pourront l'être avant la réunion de la commission dite" article 88 " (par référence à l'article 88 du Règlement de l'Assemblée) qui a lieu juste avant le débat en séance publique (le plus souvent la veille ou le jour même) et permet d'examiner les derniers amendements déposés.

En commission, les votes ont lieu en fonction des présents et aucune délégation de vote n'est possible. L'article 42 du règlement de l'Assemblée dispose que la présence des députés aux réunions de leur commission est obligatoire. La liste des députés présents ou excusés est publiée, pour chaque réunion, au Journal officiel.

Il est impératif que les députés ou leurs collaborateurs préviennent systématiquement le Secrétariat général du Groupe de leur présence effective ou de leur absence, une information erronée pouvant avoir des conséquences politiques très lourdes.
Aussi, en cas d'indisponibilité prévue de plusieurs députés sur un texte important, le Secrétariat général du Groupe peut procéder à la démission temporaire des absents et faire nommer à la commission d'autres députés qui peuvent se libérer. Dès le lendemain de la réunion en commission, le Secrétariat général du Groupe rétablit les députés dans leur commission habituelle. Il vous faut prévenir le (la) Secrétariat général(e) du Groupe la veille de la réunion de commission avant 16 heures pour qu'il puisse trouver un remplaçant et prévenir les services de l'Assemblée avant 18 heures.

V - Le débat en séance publique

En séance publique, les députés du Groupe défendent la position et les amendements arrêtés collectivement dans les instances du Groupe.

Orateurs du Groupe dans la discussion générale

Le règlement de l'Assemblée nationale dispose que les inscriptions de parole sont faites par les Présidents des groupes politiques qui indiquent l'ordre dans lequel ils souhaitent que les orateurs soient appelés, La liste des orateurs arrêtée par le groupe de travail est communiquée au service de la séance par le Secrétariat général du Groupe.
L'article 19 du règlement intérieur du Groupe prévoit qu'aucun membre du Groupe ne peut intervenir en séance sans avoir reçu mandat du Groupe. En cas d'urgence, quand le Groupe ne peut être réuni, le président du Groupe ou son délégataire a qualité pour désigner un orateur.
Les députés qui veulent s'inscrire dans le débat général en séance publique doivent en faire la demande le plus tôt possible auprès du conseiller parlementaire du Groupe en charge du dossier en précisant le thème général de l'intervention qu'ils envisagent. Aucune demande de temps de parole ne

peut être prise en compte après la réunion du Groupe de travail qui procède à la répartition du temps de parole du Groupe sur le texte et celle des thèmes d'intervention.
L'orateur principal du Groupe est, en principe, le responsable du groupe de travail et, à défaut, le responsable des commissaires socialistes. Il arrive que le président du Groupe ou le Premier secrétaire soit l'intervenant principal.

La répartition du temps de parole entre les députés du Groupe tient compte de leur participation aux réunions du groupe de travail.
Le député qui demande à intervenir dans la discussion générale s'engage à être présent toute la durée du débat du texte sur lequel il s'est inscrit.

Permanences de séance – assiduité

L'assiduité des députés aux travaux de l'Assemblée est requise par le règlement de l'Assemblée comme par le règlement intérieur du Groupe (article 162 alinéa 3 du règlement de l'Assemblée).
Une présence nombreuse des députés socialistes et apparentés en séance publique permet de faire entendre nos positions. Le rapport de force créé par une présence nombreuse dans l'hémicycle a une influence réelle et non négligeable sur le déroulement des débats.
Un calendrier de permanence est établi par le secrétariat du Groupe pour la durée de chaque session ordinaire ou extraordinaire. Il est adressé à chaque député avant le début de session.
Chaque semaine sont demandées à chaque membre du groupe les séances où il sera présent conformément au calendrier des permanences. Cela permet au secrétariat du Groupe d'établir une liste de délégations de vote.

Programmées longtemps à l'avance, ces permanences ne sont pas une charge de travail très lourde. Leur respect est une des conditions du bon fonctionnement de notre Groupe.

Tout député du Groupe qui ne peut assumer une de ses permanences doit organiser lui-même son remplacement par un de ses collègues et en avertir le secrétariat du Groupe.

Seuls ne sont pas astreints aux permanences du Groupe, le président du Groupe, le Premier secrétaire du Parti et, le cas échéant, le président et les vice-présidents de l'Assemblée, les présidents de commission et le rapporteur général.

Les collaborateurs du Groupe peuvent être chargés de noter le nom des parlementaires qui sont effectivement présents en séance.

Délégataire du président

La délégation de pouvoir du président du Groupe confère aux délégataires tous les pouvoirs attribués par le règlement de l'Assemblée aux présidents de groupe parlementaire à l'exception des demandes de quorum.
L'essentiel de ses pouvoirs tient dans les demandes de suspension de séance et les demandes de scrutins publics.

Les collaborateurs du Groupe sont chargés d'inscrire sur la feuille de délégation le nom du délégataire qui est en principe le responsable du texte discuté ou le responsable des commissaires socialistes de la commission compétente au fond afin qu'il y ait toujours un délégataire du président du Groupe présent

en séance. En théorie, un seul nom doit être inscrit sur la feuille de délégation. Il est donc impératif de prévenir les collaborateurs du Groupe en cas d'absence même de courte durée.

Décision sur un vote pendant la discussion en séance publique

Si, pendant une séance de l'Assemblée, un vote doit intervenir sur une question qui n'a pas été tranchée par le Groupe, le président ou son délégataire provoque une suspension de séance afin que le Groupe puisse se réunir et décider de sa position (article 12 du règlement intérieur du Groupe).
Il est essentiel de préciser en séance qu'il s'agit de réunir le Groupe car alors, la suspension est de droit (article 58 alinéa 3 du règlement de l'Assemblée).

En cas d'urgence, les décisions concernant le vote à émettre sont prises en séance par le président du Groupe, son délégataire, en principe le responsable du Groupe sur le texte (article 12, alinéa 2 du règlement intérieur du Groupe).

Délégation de vote

En séance publique, les votes ont lieu :
- à main levée,
- par assis et debout (en cas de doute sur le résultat du vote à main levée),
- par scrutin public (vote électronique).

Dans ce dernier cas, une seule délégation de vote est possible par député présent conformément à la règle d'unité de vote. Une liste des délégations est établie avant chaque séance par le Secrétariat général du Groupe, sur la base des informations communiquées par les membres du groupe sur leur présence.

Le secrétariat du Groupe procède ainsi à un décompte précis des présents et des absents sur la base de ces informations. Il est essentiel que chaque député prévienne le Secrétariat général du Groupe de tout changement concernant son absence ou sa présence.

Les délégations de vote établies en début de chaque séance ne peuvent être modifiées en cours de séance.

VI - Le dépôt des propositions de loi

Le Groupe peut décider de déposer des propositions de loi. Ce dépôt répond à une règle et à une procédure collective précise.

En vertu de l'article 21 du règlement intérieur du groupe, les députés socialistes et apparentés ne peuvent déposer aucune proposition de loi sans avoir reçu l'accord du Groupe. Ils ne peuvent pas non plus signer de propositions de loi présentées par des députés qui appartiennent à un autre groupe politique.

Pour rédiger leurs propositions de loi, les députés peuvent bénéficier de la collaboration des conseillers parlementaires du groupe et de celle des services de l'Assemblée.

Un député qui souhaite travailler à l'élaboration d'une proposition de loi de manière collective peut proposer au Président du Groupe la constitution d'un groupe de travail sur le sujet.
Les projets de propositions de loi sont déposés auprès du secrétariat du groupe. Ils sont systématiquement examinés par les commissaires socialistes de la ou des commissions permanentes concernées.

Sauf circonstances exceptionnelles, l'auteur de la proposition de loi vient présenter sa proposition devant les commissaires socialistes concernés.

Après l'examen par les commissaires socialistes, les propositions de loi sont inscrites à l'ordre du jour du Bureau et du Groupe. Elles sont présentées par leur auteur avec avis du responsable des commissaires socialistes. Le Groupe décide ensuite du dépôt ou non de la proposition. Il peut également demander une nouvelle rédaction du texte ou constituer un groupe de travail chargé d'élaborer un nouveau texte.
Après avis favorable du Groupe, le secrétariat du Groupe adresse la proposition de loi au service de la séance de l'Assemblée. Elle est examinée par la délégation du Bureau de l'Assemblée nationale chargée d'examiner la recevabilité des propositions de loi.
Parallèlement, une circulaire est adressée par le secrétariat du Groupe à tous les membres du groupe pour leur demander s'ils souhaitent figurer expressément parmi les signataires de la proposition de loi et en commander des exemplaires (20 au minimum).
Le premier signataire de la proposition de loi est l'auteur (ou les auteurs), suivies) du Président du Groupe et le cas échéant, du Premier secrétaire du parti puis, par ordre alphabétique des députés du Groupe qui le souhaitent.

A la fin de la liste des signataires, la mention "et les membres du groupe socialiste et apparentés" est systématiquement ajoutée. La liste des membres du groupe et apparentés suit en plus petits caractères.
Les services de l'Assemblée renvoient l'épreuve d'imprimerie au secrétariat du groupe environ 8 jours après la réunion de la délégation de recevabilité. A partir du moment où l'épreuve est retournée par le secrétariat du Groupe aux services de l'Assemblée avec le bon à tirer, la liste des signataires ne peut plus être rectifiée sur le texte de la proposition de loi mise en distribution. Les rectifications ultérieures sont seulement publiées au feuilleton de l'Assemblée.
Chaque député du groupe reçoit au minimum deux exemplaires de chaque proposition de loi déposée par le groupe auquel s'adjoignent, si sa demande a été faite dans les délais (avant le retour du bon à tirer) les exemplaires qu'il a commandés. Une liste de propositions de loi du groupe déposées au cours de la législature est tenue à jour par le secrétariat du Groupe.
Une proposition de loi peut être inscrite à l'ordre du jour, soit dans le cadre de l'ordre du jour prioritaire (avec l'accord du gouvernement), soit dans le cadre de l'ordre du jour complémentaire (quand l'ordre du jour prioritaire est épuisé), soit dans le cadre d'une séance mensuelle réservée au groupe socialiste (article 48 alinéa 6 du règlement).

VII – Les audiences du Groupe

Le Groupe reçoit les organisations syndicales, associations ou groupements professionnels nationaux qui en font la demande. Dans la plupart des cas, les associations ou syndicats demandent à être entendus par les députés socialistes sur les textes inscrits à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale. Les audiences sont donc attribuées au député responsable du texte, qui sera chargé de recevoir la délégation au nom du Groupe socialiste. Le secrétariat du Groupe prend contact avec lui ou elle, pour

déterminer le jour et l'heure qui lui conviennent. Le rendez-vous aura lieu dans une salle de réunion du Palais-Bourbon. Le conseiller parlementaire du Groupe en charge du secteur concerné peut préparer l'audition et est présent à l'audience.
Lorsque la demande d'audience concerne une question qui ne se rattache à aucun texte à l'ordre du jour, l'audience sera confiée à un ou plusieurs députés en fonction des dossiers dont ils ont l'habitude de s'occuper au sein du Groupe. Des délégations arrivent parfois à l'Assemblée sans s'être annoncées. Dans ce cas, et en l'absence d'un député spécialiste du secteur concerné, la délégation peut être reçue par un parlementaire présent en séance accompagné du conseiller parlementaire du Groupe chargé du secteur concerné. Les demandes d'audience émanant de syndicats ou d'associations au niveau départemental ou local sont transmises au député concerné. Il en est de même pour les demandes provenant de particuliers.
Il arrive fréquemment que le Groupe prenne l'initiative de recevoir des représentants d'organisations diverses pour les consulter sur un texte en discussion à l'Assemblée ou sur une proposition de loi en préparation. Les auditions sont généralement confiées au responsable du groupe de travail concerné et organisées par le conseiller parlementaire du Groupe en charge du dossier.
(…)

SECRETARIAT DU GROUPE

I - Rôle des conseillers parlementaires du Groupe

Chaque conseiller du Groupe socialiste est à la disposition de l'ensemble des membres du Groupe pour les aider dans leur travail parlementaire sous l'autorité directe du Président du Groupe et, par délégation, du secrétaire général.
Les conseillers du Groupe socialiste sont en charge de dossiers sur lesquels ils doivent être en mesure de répondre à toute question d'ordre législatif. A cet effet, ils tiennent à jour une documentation spécialisée et entretiennent avec les administrations et les représentants associatifs et syndicaux des relations régulières.

Leurs attributions comprennent :

- l'information du Président du Groupe, en liaison avec son cabinet, concernant tous les aspects politiques, techniques et administratifs de sa mission;
- le travail législatif, directement auprès des commissaires socialistes : ils préparent et assurent le suivi du travail législatif pendant la phase d'élaboration et de préparation du projet ou de la proposition de loi, et pendant les phases d'examen tant en commission qu'en séance publique. Ils sont la mémoire des différentes phases d'examen d'un projet. Ils s'assurent du bon déroulement des séances (temps de parole, interventions, motions de procédure, dépôts d'amendements et sous-amendements etc.). Au cours de ce travail, ils peuvent effectuer le secrétariat de groupes de travail, rédiger le compte rendu d'audiences ou d'auditions; - la préparation d'argumentaires, de documents d'information à des degrés différents de vulgarisation ou de dossiers pour.les missions à l'étranger. Pour cela, ils peuvent participer aux travaux des commissions du Parti. - la réponse au courrier : ils préparent également des éléments de réponse pour aider les députés ou leurs assistants à rédiger le courrier définitif. Ils rédigent par ailleurs des courriers à la signature du Président du Groupe.

Les conseillers du groupe sont au service du Président du Groupe et des députés socialistes dans les secteurs de compétence qui leur ont été attribués.

II – Documentation du Groupe

Les conseillers parlementaires du Groupe préparent différents documents destinés à l'information des députés du Groupe relatifs au travail législatif et aux sujets d'actualité.

- les *notes d'information* qui font le point sur un thème d'actualité ou présentent un projet ou une proposition de loi ;

- les *notes de travail* : mises en distribution lors des réunions de Groupe : elles font le point sur l'état d'avancement d'un projet ou d'une proposition de loi, présentent les amendements du Groupe et les sujets qui font l'objet d'une discussion entre les députés socialistes travaillant sur le texte.

- les *argumentaires et les courriers-type.*

Ces documents sont tous disponibles dans les locaux du secrétariat du Groupe. Ils sont regroupés, le plus souvent, au sein des *«Cahiers du groupe socialiste»* édités chaque semaine en période de session. Ils sont adressés directement aux députés par la poste et par distribution interne à l'Assemblée nationale. Ils figurent également sur le site intranet du groupe (www.jaures.net).

D'autres documents sont édités et diffusés de manière ponctuelle:

- les *cahiers spéciaux* qui traitent d'un seul sujet nécessitant une documentation spécifique (par exemple: les lois de finances).
- les *bulletins spéciaux* qui dressent le bilan de chaque session et de chaque législature. Ils sont distribués aux journées parlementaires du Groupe ou au début de la session ordinaire ou encore en fin de législature.

III – Communication – Presse

Documents de communication

- *Tribunes socialistes:* le bulletin hebdomadaire du Groupe permet à chaque député socialiste ou apparenté d'exprimer son point de vue sur un sujet d'actualité ou sur les textes examinés dans l'hémicycle, ou encore de débattre de thèmes prospectifs. Il fait le point sur les principales interventions des députés socialistes dans l'hémicycle et reprend le texte des questions du Groupe au gouvernement. Il est rédigé par le service communication et diffusé à 2000 exemplaires. Il est consultable également sur le site du groupe: deputes-socialistes.fr.
- Des revues de presse quotidienne et hebdomadaire nationale qui compilent les principaux éditoriaux, articles, documents de presse utiles aux députés, sont distribués à chaque réunion de groupe et diffusés aux députés et à leurs collaborateurs dans les locaux du groupe.

Relations avec la presse

Des points presse thématiques peuvent être organisés en fonction des besoins pour réagir sur un événement, mettre en valeur une action du Groupe (dépôt d'une proposition de loi, d'un rapport d'information, valorisation de notre action sur un sujet précis ou de notre position de groupe dans un débat, etc.).

Le service de presse du Groupe est à la disposition des députés qui souhaitent organiser de telles conférences de presse. En fonction du sujet traité, les invitations peuvent être adressées à la presse spécialisée. Chaque député qui souhaite rencontrer de manière formelle la presse est invité à prendre contact avec le service de presse pour se faire aider et conseiller.

Site internet des députés socialistes

Le site *députés-socialistes.fr* permet de rendre compte du travail des députés socialistes à l'Assemblée nationale. Le site est actualisé régulièrement et alerte quotidiennement sur les événements du groupe à l'Assemblée nationale. Il présente les initiatives du groupe et des extraits des interventions des députés dans l'hémicycle et dans les commissions. Il contient les communiqués du groupe et les principales dépêches liées à l'activité politique et parlementaire.

5) Le règlement intérieur du groupe socialiste au Sénat

Règlement intérieur du groupe socialiste au Sénat
Adopté le 8 juillet 2008

I – Dispositions communes aux groupes socialistes à l'Assemblée nationale et au Sénat

Art. 1 - Le Groupe socialiste au Parlement est composé des députés et des sénateurs socialistes. Pour leur organisation à l'intérieur de chaque assemblée, les députés et les sénateurs constituent des Groupes administratifs distincts.

Art. 2 - Tous les membres du Groupe ont les mêmes droits et les mêmes devoirs. Chacun a un droit égal à la discussion et aux votes. Cette dernière disposition ne s'applique pas aux questions relevant seulement de l'une des assemblées, ni aux scrutins concernant, au sein de chaque Groupe, la désignation des personnes ou l'administration intérieure.

Art.3 - Le Groupe socialiste au Parlement est convoqué à la demande de l'un des deux présidents ou du Premier secrétaire du Parti si la réunion n'a pas lieu à l'Assemblée ou au Sénat.

Art. 4 - Les réunions du Groupe fixent l'action générale du Groupe et éventuellement la tactique. Elles arbitrent les désaccords.
L'ordre du jour doit, autant que possible, être établi à l'avance et diffusé.
Des rapporteurs présentent les questions à examiner.
Les membres du Groupe qui veulent faire inscrire une question à l'ordre du jour doivent en saisir le président avant l'ouverture de la séance.

Art. 5 - Le Groupe vote à main levée, sauf si le 1/10 des membres présents demande un vote par appel nominal.
Le vote par procuration n'est autorisé qu'en faveur des membres du Groupe absents au moment du vote, mais ayant assisté à une partie de la discussion. Lorsque le Groupe aura à procéder, par scrutin, à une désignation quelconque ayant un caractère personnel, le vote par procuration ne sera pas autorisé. En revanche, le vote par correspondance sera admis dans les conditions suivantes: le camarade qui ne pourra participer au vote enverra au président du Groupe une enveloppe sur laquelle figureront son nom et sa signature et à l'intérieur de laquelle se trouvera une autre enveloppe contenant son vote mais ne portant aucun signe extérieur.
S'il y a lieu à plusieurs tours de scrutins, ne pourront utiliser, dans les conditions ci-dessus, le vote par correspondance, que les camarades ayant assisté à la proclamation des résultats du premier tour pour le deuxième, du deuxième pour le troisième et ainsi de suite.

Art. 6 - Pour assurer la coordination des positions au cours de la discussion des textes devant les deux assemblées, les Bureaux veillent à ce qu'en temps utile les contacts soient pris entre les

responsables qualifiés des diverses commissions. En outre, toute décision prise par un groupe sur un problème particulier, sera immédiatement communiquée par l'intermédiaire des secrétaires administratifs à l'autre groupe.

II – Composition et fonctionnement du groupe socialiste au Sénat

Art. 7 - Le groupe socialiste du Sénat comprend: 1) les sénatrices et les sénateurs membres du Parti Socialiste, inscrits au groupe dès leur élection, leur réélection ou leur entrée en fonctions, 2) les sénatrices et les sénateurs qui, bien que n'étant pas membres du ·Parti Socialiste, déclarent :

- s'apparenter au groupe. Les intéressés participent à tous les débats et à tous les votes au sein du groupe et sont tenus de respecter la même discipline de vote que leurs collègues membres du Parti Socialiste;
- se rattacher administrativement au groupe: Les intéressés participent à tous les débats du groupe mais conservent leur liberté de vote.

Art. 8 - Après chaque renouvellement du Sénat, le groupe élit son Président, au scrutin secret. Le vote s'effectue à la majorité absolue aux deux premiers tours et à la majorité relative en cas de troisième tour. Le plus âgé des candidats est déclaré élu en cas d'égalité des suffrages. Pour l'élection du Président du groupe, la séance est présidée par le plus âgé des membres présents. Il est assisté, pour les opérations de votes, par les deux plus jeunes sénateurs du groupe en qualité de scrutateurs.

Art. 9 - Après chaque renouvellement du Sénat, le groupe élit son bureau au scrutin de liste.
Le groupe fixe, aussitôt après l'élection de: son président, le nombre des membres du Bureau, qui ne peut comporter plus du quart des membres du groupe non compris les membres de droit, avec le souci de la représentation féminine. Le Bureau comprend au moins deux vice-présidents, chargés de suppléer le Président, un trésorier et un trésorier-adjoint et deux secrétaires. Les membres du Bureau national du Parti socialiste et du Bureau du Sénat sont membres de droit du Bureau du groupe socialiste.
Les responsables de chaque Commission assistent au Bureau avec voix consultative.
Le groupe entend chaque année une communication de ses trésoriers sur le budget et les comptes du groupe. Cette réunion a lieu à huis clos. Les trésoriers présentent en outre au groupe toute communication financière qu'ils jugent utile, dans les mêmes conditions.
Les documents financiers et les comptes du groupe sont conservés par les trésoriers. Ils ne peuvent être communiqués qu'aux seuls membres du groupe.

Art. 10 - Pendant les semaines de session, le Président réunit, chaque mardi matin, salle Gambetta, le Bureau qui prépare les propositions à soumettre au groupe.
Le groupe se réunit chaque mardi en début d'après-midi, salle François Mitterrand. Chacun de ses membres reçoit la semaine précédente une convocation précisant l'ordre du jour établi par le Président, qui peut être complété en séance par des questions diverses. Hormis ces réunions de plein droit, le Président du groupe peut convoquer à tout moment une réunion du groupe si la situation ou l'urgence le justifient. Le groupe fixe le calendrier de ses réunions en cas de session extraordinaire s'étalant sur plus d'une semaine. Lorsque le Parlement est convoqué en Congrès, le groupe socialiste du Sénat et celui de l'Assemblée nationale se réunissent en principe en commun selon des modalités et un calendrier arrêtés conjointement par les Présidents des deux groupes.

Art. 11 - En cas d'opposition à une proposition qui lui est faite par le Président ou par un sénateur, le groupe vote à mains levées sur les propositions qui lui sont soumises, éventuellement modifiées à la suite de la discussion. Si le dixième des membres présents en fait la demande, le vote a lieu par appel nominal.
Pour les autres réunions du groupe visées au deuxième alinéa de l'article 10, et si les circonstances le permettent, le Président peut également réunir préalablement le Bureau. Lorsqu'il y a lieu à désignation de personnes, et si plusieurs candidatures se sont manifestées, le vote a lieu à bulletins secrets (bulletins de vote, isoloirs, scrutateurs) dans les conditions prévues à l'article 8. Seuls les membres présents sont admis à participer aux votes au sein du groupe et aucune procuration n'est admise.

Art. 12 - Chaque membre du groupe est libre de poser des Questions orales sans débat ou des questions écrites. Ces questions sont transmises directement aux services compétents du Sénat. Le secrétariat du groupe assure leur publication sur le site internet du groupe.
Chaque mardi précédent une séance de questions d'actualité au gouvernement, le· groupe délibère sur les propositions du Bureau du groupe et se prononce sur le choix et l'ordre de ces questions, ou des propositions formulées pendant sa réunion. Faute de consensus, le Président soumet au vote du groupe le choix des questions d'actualité, tel qu'il est proposé par le Président.

Art. 13 - Tout membre du groupe qui souhaite déposer une proposition de loi doit soumettre son projet à la délibération et au vote du groupe. En cas d'accord du groupe, la proposition est déposée sous le nom de son auteur, de ceux de ses collègues qui souhaitent s'associer à son initiative et des membres du groupe socialiste et apparentés et, le cas échéant, rattachés administrativement. En cas d'avis contraire du groupe, l'auteur de la proposition peut être autorisé par le Bureau du groupe à la déposer en son nom personnel auquel peuvent être adjoints les noms des membres du groupe qui souhaitent s'associer à cette initiative.
En cas d'urgence, notamment en dehors de la session, le Président peut autoriser le dépôt d'une proposition de loi présentée par un (e) ou plusieurs sénateurs(trices).

Art. 14 - Aucune proposition de loi, aucune résolution, aucun amendement ne doit être signé par des sénateurs socialistes en commun avec les sénateurs d'autres groupes, sauf autorisation expresse du groupe.

Art. 15 - Lorsque le Sénat doit examiner un sujet dont l'importance le justifie, le groupe constitue en son sein un ou plusieurs groupes de travail animés, selon le cas et en fonction des commissions saisies au fond ou pour avis, par un ou deux responsables désignés parmi ses membres.
Tous les membres du groupe intéressés par le sujet peuvent participer aux réunions de ces groupes de travail, qui procèdent à toutes les auditions extérieures qui leur paraissent utiles.

Art. 16 - Au sein de chaque commission ou délégation, au moins un sénateur exerce des fonctions d'animation et de coordination politique.
Il s'assure notamment, en coordination avec le secrétariat administratif du groupe, des présences des membres du groupe en séance publique ou de commission et des procurations éventuelles à établir en cas de vote.

Art. 17 - Le groupe socialiste est assisté par un secrétariat administratif et par des collaborateurs parlementaires, coordonnés, le cas échéant, par un Secrétaire général constituant sa

structure technique. Ils sont placés sous l'autorité du Président du groupe. Les règles relatives au fonctionnement des services administratifs sont arrêtées, en tant 'que de besoin, par le Bureau du groupe dont les décisions sont soumises, s'il y a lieu, à la décision du groupe. Le personnel administratif est géré par le Président du groupe qui informe le Bureau des décisions qu'il prend en ce qui concerne les recrutements, et les conditions dans lesquelles il est mis fin à la collaboration de ces personnes.

Art. 18 - Durant la session, un bulletin du groupe est publié et diffusé chaque semaine. Il contient notamment des analyses des projets de loi à venir en discussion et un compte-rendu des principales interventions des membres du groupe.

Art. 19 - Avant chaque désignation, le Président du groupe ou, lors de la réunion qui suit le renouvellement partiel du Sénat, le doyen d'âge invite par circulaire tous les membres du groupe à faire parvenir, s'ils le souhaitent et avant la réunion dû groupe, leurs candidatures aux divers postes à pourvoir soit au sein du groupe - Président, vice-présidents et membres du Bureau - soit dans les instances· extérieures, notamment au Bureau du Sénat.

Sauf s'il s'agit de combler une vacance et s'il y a urgence, la circulaire adressée aux membres du groupe pour solliciter les candidatures doit préciser la date limite de leur dépôt, qui doit être fixée au moins quatre jours francs avant la date de l'élection. Le secrétariat administratif du groupe les enregistre et adresse à tous les membres du groupe, au moins deux jours francs avant l'élection, la liste des candidatures qu'il a reçues dans les délais.

Les désignations sont opérées comme il est dit aux articles 8 et 11, 3ème alinéa.

Art. 20 - Les candidatures pour les différentes commissions permanentes et Délégations doivent être adressées au secrétariat du groupe qui les transmet au Bureau. Celui-ci s'efforce dans la mesure du possible, de donner satisfaction à chaque demande. En cas de pluralité de candidature, le groupe départage les candidats par un vote.

Art. 21 - Les membres socialistes et apparentés de chaque Commission ou Délégation élisent parmi eux celui ou celle qui est responsable du groupe au sein de ladite Commission ou Délégation.

Art. 22 - Chaque membre du groupe peut adhérer librement aux groupes d'amitié constitués au sein du Sénat. Il doit toutefois informer le secrétariat administratif de son adhésion à ces groupes et des responsabilités que ces groupes lui confient.

Nul ne peut cumuler plus d'une présidence et deux vice-présidences. Lorsque la nature et l'activité d'un groupe d'amitié sont manifestement incompatibles avec les positions défendues par le Parti socialiste, le groupe socialiste peut inviter ses membres à s'abstenir d'y adhérer ou à le quitter.

Chaque membre du groupe qui effectue un déplacement à l'étranger en informe le Président du groupe.

III - Durée des fonctions

Art. 23 - Nul ne peut occuper les fonctions de membre du Bureau du Sénat (vice-président, questeur, secrétaire) deux fois consécutivement.

S’agissant d’une fonction essentiellement politique et de représentation du Parti Socialiste tant à l’intérieur du Sénat qu’à l’extérieur, la désignation du Président du groupe ainsi que la durée de sa fonction s’effectuent en concertation avec la direction du parti.

IV - Organisation des débats

Art. 24 - Lors des débats en commission, en délégation ou en séance publique, les membres du groupe doivent se conformer aux positions arrêtées par le groupe.
Le dépôt des amendements et des sous-amendements s’effectue sous la responsabilité politique du ou des sénateurs chargés à titre principal du suivi du texte, qui assure leur cohérence avec la position générale arrêtée par le groupe sur le texte.
En cas d’urgence, les amendements et sous-amendements déposés par les membres du groupe et cos ignés par le groupe sont déposés après accord du Président du groupe ou, à défaut, du responsable désigné par le groupe pour coordonner son action sur le texte en cause.

Art. 25 - Lorsque, dans le cours de la séance publique, un vote doit intervenir sur tout texte, motion de procédure ou amendement qui n’ont pas été préalablement examinés par le groupe, le Président du groupe ou celui qui le représente peut, après concertation avec les membres du groupe présents, solliciter une suspension de séance.
Si la suspension est refusée, la position du groupe est arrêtée par son Président ou, à défaut, par le responsable désigné par le groupe pour coordonner son action sur le texte en cause.

Art. 26 - Le Président du groupe ou, à défaut, le responsable de la coordination de l’action du groupe sur le texte, peut, à tout moment et s’il le juge utile, demander un scrutin public sur tout ou partie d’un texte. Le secrétariat administratif du groupe veille à l’accomplissement des formalités administratives requises pour assurer la représentation du Président en séance publique. Il veille également à l’accomplissement de toutes les formalités relatives aux délégations de vote.

Art. 27 - Lors des scrutins publics à la tribune, prévus longtemps à l’avance (loi de finances, révision constitutionnelle, etc.) les membres du groupe doivent être présents. En cas d’empêchement de force majeure, ils doivent justifier de leur absence en temps utile pour que des procurations puissent être établies par le secrétariat administratif.

V – Rapports avec le groupe socialiste de l’Assemblée nationale

Art. 28 - La stratégie des groupes parlementaires est définie par concertation entre les Présidents des groupes et le Premier secrétaire du Parti, compte tenu, le cas échéant, des orientations définies par le Bureau national.

Art. 29 - Chaque année, les députés et sénateurs socialistes, ainsi que les membres de la délégation socialiste française du Parlement européen, tiennent ensemble des journées parlementaires pour rendre compte de leur action et examiner les débats à venir.

Art. 30 - Dans l’exercice quotidien, les rapports entre les deux groupes sont assurés par leurs présidents respectifs, leurs secrétariats et leurs collaborateurs.

Art. 31 - Lorsqu'ils le jugent nécessaire, députés et sénateurs socialistes peuvent constituer des groupes de travail communs qui procèdent notamment à des auditions communes de personnalités extérieures.

VI - Rapports financiers avec le Parti Socialiste

Art. 32 - Les sénateurs socialistes contribuent au financement du Parti Socialiste. Les membres du groupe doivent adresser au Trésorier du Parti, sous couvert du trésorier du Sénat, une autorisation de prélèvement bancaire. Elle est établie dans le mois qui suit leur élection, après chaque modification du barème de la cotisation, et chaque fois que la loi l'exige.

6) Bureau du groupe UMP de l'Assemblée Nationale (au 16 août 2011)

PRESIDENT

Ch. JACOB

PREMIER VICE-PRESIDENT

B. DEFLESSELLES

SECOND VICE-PRESIDENT

Ch. KERT

VICE-PRESIDENTS

Y. CENSI
L. GISCARD D'ESTAING
V. ROSSO-DEBORD
M. Ch. DALLOZ
R. MUSELIER
I. VASSEUR
H. GAYMARD
D. PERBEN
Ph. VITEL

MEMBRES ELUS

J. P. ANCIAUX
M. AURILLAC
J. BIGNON
L. BOUVARD
M. BOUVARD
F. BRANGET
Y. BUR
B. CARAYON
D. CINIERI
E. CIOTTI
F. CORNUT-GENTILLE
B. DEBRÉ
B. DEPIERRE
M. DIEFENBACHER
J. P. DOOR
D. DORD
D. FASQUELLE
A. FLAJOLET
M. L. FORT
G. GEOFFROY
A. GEST
Cl. GOASGUEN
A. GROSSKOST
F. GUEGOT
J. Cl. GUIBAL
M. HERBILLON
S. HUYGHE
J. LE GUEN
L. LUCA
H.MARITON
P. MARTIN-LALANDE
Ph. MEUNIER
P. MOREL A L'HUISSIER
B. PERRUT
M. PIRON
B. POLETTI
D. QUENTIN
M. RAISON
E. RAOULT
J. REMILLER
C. DE ROCCA SERRA
A. SCHNEIDER
J. P. SOISSON
D. TIAN

7) Bureau des Vice-présidents, groupe SRC, Session 2010/2011

Président : J. M. AYRAULT

1er Vice président	*F. BROTTES*
2ème Vice président	*G. PAU LANGEVIN*
Porte-parole	*B. LE ROUX*
Porte-parole	*A. VIDALIES*
Trésorier	*Ch. BATAILLE*
Trésorier adjoint	*T. DREYFUS*
Trésorier adjoint	*D. HABIB*
Défense	*P. ADAM*
Affaires culturelles	*P. BLOCHE*
Affaires économiques	*F. BROTTES*
Finances	*P. A. MUET*
Développement durable	*J. P. CHANTEGUET*
Affaires étrangères	*F. LONCLE*
Affaires sociales	*M.TOURAINE*
Lois	*M. VALLS*
Délégation aux droits des femmes	*P. CROZON*
Affaires Européennes	*Ch. CARESCHE*
Sécurité, intérieur	*D. BATHO*
Service public, aménagement du territoire	*J. P. BACQUET*
Mer	*B. CAZENEUVE*
PRG	*G. CHARASSE*
Bioéthique	*A. CLAEYS*
Famille	*C. COUTELLE*
Politique de l'âge	*M. DELAUNAY*
Fct° pub / réforme Etat	*B. DEROSIER*
Libertés publiques	*L. DUMONT*
Industrie	*A. FILIPETTI*
Entreprises	*G. FIORASO*
Jeunesse et sports	*V. FOURNEYRON*
Education	*M. FRANCAIX*
Travail/ Emploi	*G. GORCE*
Transport	*H. JIBRAYEL*
Enseignement supérieur	*M. KARAMANLI*
Logement	*J. Y. LE BOUILLONNEC*
Recherche	*J. Y. LE DEAUT*

Outremer	*V. LUREL*
Environnement	*Ph. MARTIN*
communication	*D. MATHUS*
Immigration/ discriminations	*S. MAZETIER*
Justice	*G. PAU-LANGEVIN*
Agriculture	*G. PEIRO*
Institutions	*B. ROMAN*
Exclusion	*Ch. SIRUGUE*
Politique pénale	*J. J. URVOAS*
Régulation bancaire	*Ch. ECKERT*

Membres	***de droit***
VP AN	J. P. BALLIGAND
VP AN	E. GUIGOU
Ex VP AN	*C. GENISSON*
Ex VP AN	*D. HOFFMAN-RISPAL*
Ex VP AN	*A. NERI*
Ex VP AN	*J. M. LE GUEN*
Ex VP AN	*T. DREYFUS*
Ex VP AN	*D. BOUSQUET*
Questeure	*M. LEBRANCHU*
PdT commission des Finances	*J. CAHUZAC*

8) Exemple de mise en œuvre de la clause de conscience

PPL socialiste sur l'euthanasie

ASSEMBLEE NATIONALE REPUBLIQUE FRANCAISE

LIBERTE – EGALITE - FRATERNITE

Paris, le 6 octobre 2009

TRES SIGNALE / TRES URGENT

AUX MEMBRES DU GROUPE SOCIALISTE, RADICAL, CITOYEN et DIVERS GAUCHE

Objet: Signature d'une proposition de loi

Si vous souhaitez être signataire de la proposition de loi relative au droit de finir sa vie dans la dignité

- sur ce sujet, où chacun pourra faire jouer la clause de conscience, seuls les député-e-s qui auront explicitement donné leur consentement seront signataires de la proposition de loi -

Veuillez renvoyer le coupon ci-dessous

PAR RETOUR, PAR FAX AU 01 40 63 54 16

Au plus tard MERCREDI 7 OCTOBRE 2009 11 heures

PAR RETOUR, PAR FAX AU 01 40 63 54 16

Au plus tard mercredi 7 octobre 2009 11heures

M……..

Député (e) de ……..

Souhaite être signataire de la proposition de loi relative au droit de finir sa vie dans la dignité.

(Signature)

9) Exemple d'amendement sollicité par un lobby

PLF 2011 - Article additionnel après l'article 40 - Hausse des droits sur les seules boissons spiritueuses

Chère Madame,

Mercredi 24 novembre, dans le cadre du projet de loi de finances pour 2011, un amendement prévoyant une baisse de la fiscalité de certaines boissons alcoolisées et une hausse des seuls droits de consommation sur les boissons spiritueuses (+1,3 %) a été adopté malgré la forte mobilisation de la FFS et de ses partenaires dès son dépôt.

Vous en trouverez copie ci-joint, celui-ci ayant été signé par MM. LAURENT, DOUBLET, BELOT, BAILLY, CESAR, FOUCHE, MARTIN et DULAIT ainsi que Mmes DES ESGAULX et GOY-CHAVENT.

- **L'adoption de cet amendement entraîne une baisse de la fiscalité sur les produits intermédiaires**

L'amendement prévoit une baisse des droits de consommation sur les produits intermédiaires :

-de 56,34€ à 45€ par hectolitre pour les vins doux naturels;
-de 223,29€ à 180€ par hectolitre pour les autres produits (vermouth, apéritif à base de vin ...).

Cette baisse profite ainsi, pour les plus connus, aux muscats de Rivesaltes, Muscats de Frontignan, Floc de Gascogne, Pineau des Charentes, Porto, Madère, etc.

- **Compensée par une hausse de la fiscalité sur les seules boissons spiritueuses.**

En compensation de ces baisses, il est prévu une augmentation des droits de consommation sur les boissons spiritueuses afin de les faire passer de 1512,96 € à 1532,62 € par hectolitre d'alcool pur (+1,3%).

- **L'objectif de cet amendement était initialement de permettre un rééquilibrage entre les vins de liqueur et les seuls « apéritifs industriels,** non impactés en pratique.

Pour rappel, cette hausse des droits vient s'ajouter aux dispositions introduites par le PLFSS 2009 : l'indexation des droits d'accises sur l'indice des prix Ã la consommation hors tabac et

la hausse de 23%, particulièrement injuste, de la cotisation de sécurité sociale dont vous vous souviendrez.

Nous nous permettrons de vous tenir informée des démarches que nous engagerons dans la perspective de la Commission Mixte Paritaire qui se réunira en décembre et nous espérons comme toujours pourvoir compter sur votre soutien fidèle.

N'hésitez pas à nous contacter pour toute précision.

Très cordialement,

Marie BENECH, Directeur général FFS

10) INVITATION-COLLOQUING

Invitation au Cercle de la Fédération Française des Spiritueux - 13 octobre 2010

Madame, Monsieur,

Jean-Pierre Lacarrière, président de la Fédération Française des Spiritueux (FFS), est heureux de vous inviter au prochain *Cercle* de la FFS consacré au **premier bilan de la mise en œuvre du volet alcool de la loi portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires** (HPST).

Plus d'un an après l'adoption du texte, ce rendez-vous est une occasion unique de mettre en perspective les enjeux et questions soulevés lors de son examen au Parlement avec les pratiques aujourd'hui observées dans les faits. La publicité sur Internet et les actions engagées par les distributeurs seront notamment au centre de cet échange entre responsables d'associations de prévention, juristes et représentants des différents acteurs de la filière.

En vous remerciant par avance vivement de l'intérêt que vous voudrez bien accorder à cette démarche, je vous prie de recevoir, Madame, Monsieur, l'expression de mes respectueuses salutations.

Pour la Fédération Française des Spiritueux,

Stanislas Barnett

INVITATION – MERCREDI 13 OCTOBRE 2010

Jean-Pierre Lacarrière

Président de la Fédération Française des Spiritueux

a le plaisir de vous convier à une table ronde sur le thème :

« Volet alcool de la loi HPST : quel bilan un an après ? »

Avec la participation de :

Magali Bocquet, Chef du service Alimentaire et Qualité de la Fédération des Entreprises du Commerce et de la Distribution (FCD)

Renaud Bouthier, Directeur et fondateur de l'association Avenir Santé

Erwan Le Morhedec, Avocat au sein du cabinet Bersay & Associés

Les débats seront animés par Pascal Le Guern, journaliste

Mercredi 13 octobre 2010

de 8h30 à 10h00

Accueil petit-déjeuner à partir de 8h00

Café Les Éditeurs

4, Carrefour de l'Odéon – 75006 Paris

Métro Odéon (lignes 4 et 10)

Parking : Ecole de médecine / Marché Saint-Germain

Merci de confirmer votre présence avant le jeudi 7 octobre

auprès de Stanislas Barnett – Agence Fleishman-Hillard

11) Argumentaire ministériel à destination des parlementaires

From: secretariat elus
To: undisclosed-recipients
Sent: Monday, October 18, 2010 2:14 PM
Subject: ARGUMENTAIRE FILIERE VITICOLE

Mesdames et Messieurs les Parlementaires,

Nous vous prions de bien vouloir trouver ci-joint un argumentaire relatif à l'ensemble des mesures de soutien consacrées par le gouvernement à la viticulture.
Celui-ci annonce notamment que les crédits des aides communautaires de l'organisation commune de marché vitivinicole, soit 226,8 millions d'euros, ont été intégralement payés au 15 octobre 2010.

Vous en souhaitant bonne réception et restant à votre disposition.

Bien à vous,

Camille Tubiana
Conseillère Parlementaire auprès du Ministre de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche

Cyril Galy-Dejean
Attaché parlementaire au cabinet du Ministre de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE
DE L'AGRICULTURE
ET DE LA PÊCHE

L'ACTION DU GOUVERNEMENT EN FAVEUR DE LA FILIERE VITICOLE

« J'aimerais redire tout mon attachement à cette filière exemplaire. Je salue les choix courageux qui ont été ceux de la filière viticole : concentrer les aides communautaires sur des mesures structurantes pour les exploitations et pour la commercialisation des produits. Je suis par ailleurs heureux de vous annoncer que les 226 millions d'aides de l'enveloppe communautaire 2010-2011 seront cette année dépensés à l'euro près ! » Bruno Le Maire, Foire de Châlons en Champagne, 3 septembre 2010.

Après une campagne 2008-2009 difficile, la situation du secteur viticole s'améliore peu à peu: la demande intérieure de vins est de plus en plus dynamique et la vente à l'exportation est encourageante.

Dans ce contexte, le gouvernement mobilise tous les moyens à sa disposition pour accompagner la filière viticole dans ses efforts de modernisation et d'amélioration de sa compétitivité, tant sur le plan national que communautaire.

Bruno Le Maire poursuit également activement son action en faveur du maintien de la régulation de la production en viticulture, dans le cadre plus large de la bataille qu'il livre, depuis maintenant plus de quatorze mois, pour la régulation européenne des marchés agricoles.

1. Un accompagnement conjoncturel et structurel au service de la compétitivité de la filière

Pour faire face à la crise mondiale et aux défis auxquels la filière est confrontée, les viticulteurs ont pu bénéficier du :

- Plan quinquennal de modernisation de la viticulture française (2009-2013), mis en place depuis 2008 dans le cadre de l'Organisation commune de marché (OCM) vitivinicole et doté de 1,2 milliard d'euros. Il Comprend 27 mesures structurelles et cible notamment :
  - la simplification et la clarification de la gouvernance de la filière ;
  - la réduction des contraintes réglementaires et administratives ;
  - la restructuration des entreprises de vinification et de commercialisation, afin de faire émerger des unités suffisamment importantes pour s'imposer sur les marchés mondiaux.
- Plan exceptionnel de soutien à l'agriculture française (PSEA) qui a été annoncé par le Président de la République en octobre 2009 à Poligny ;
- Renforcement du dispositif d'exonération de charges patronales applicable aux travailleurs occasionnels et demandeurs d'emploi (TO/DE). Avec cette mesure le taux d'exonération est passé de 75% à 100%, sur une assiette élargie, et le coût horaire du travail a été diminué de 12 € à 9,29€. Elle représente un effort budgétaire de 170 M€ par an sur le budget de l'Etat, pour un coût global du dispositif TO-DE de 450 M€ par an. Cela constitue un effort considérable dans la période actuelle de contrainte budgétaire. Chacun doit prendre la mesure de l'effort consenti par l'Etat.
- Dispositif CAP+ export, mis en place par le Gouvernement le 5 octobre 2009 pour soutenir les entreprises exportatrices.

Dans le prolongement du plan quinquennal, la filière a par ailleurs engagé les travaux de rationalisation de son organisation, processus dans lequel le gouvernement l'accompagne.
Bruno Le Maire a confié une mission en ce sens à Jérôme Despey, Président du Conseil spécialisé viticole de FranceAgrimer. Celui-ci a remis son rapport au Ministre le 19 avril dernier. Les conclusions du rapport permettent actuellement de poursuivre la réflexion sur la gouvernance du secteur, en concertation étroite avec l'ensemble des acteurs de la filière.

2. Une mobilisation optimale des moyens communautaires

Les crédits de l'OCM vitivinicole sont pleinement mobilisés sur l'amélioration de la compétitivité des entreprises de la filière à travers le financement d'actions structurantes : restructuration du vignoble, investissements dans les entreprises de vinification et de mise en marché, promotion sur les marchés des pays tiers. Ces actions prioritaires ont été décidées en étroite concertation avec les représentants professionnels.

Afin d'assurer une consommation optimale de ces crédits, Bruno Le Maire a renforcé le dispositif de suivi existant en:

- désignant une personne spécialement en charge des relations avec les acteurs au sein de FranceAgrimer ;
- renforçant les équipes et en assurant la un suivi très précis, tout au long de l'année, des décaissements ;
- simplifiant les procédures.

Ces mesures ont permis, pour la première fois, de consommer la totalité de l'enveloppe 2010-2011, soit 226,8 millions d'euros.

3. La mobilisation du gouvernement en faveur du maintien de la régulation de la production viticole

Bruno Le Maire reste par ailleurs pleinement mobilisé afin d'obtenir le maintien de la régulation de la production en viticulture et se bat pour que la Commission européenne renonce à la suppression des droits de plantation.

Cette suppression comporte en effet le risque de voir des plantations réalisées essentiellement dans les secteurs les plus compétitifs et un phénomène de déprise dans d'autres zones géographiques.

Afin de bien mesurer les conséquences d'une suppression, le Ministre a confié une mission à Madame Catherine Vautrin, qui doit rendre son rapport dans les prochains jours.

Celui-ci permettra de mieux analyser l'impact d'une suppression et de renforcer les arguments de la France face à la Commission et aux autres Etats membres. La France peut par ailleurs compter sur le soutien de l'Allemagne.

12) QUESTIONNAIRE TYPE

Comment définissez-vous la discipline de vote ?

Le groupe est un rouage de la collectivisation du travail parlementaire, cette collectivisation est-elle pas de nature à influencer a priori la position des parlementaires (par la fourniture d'informations plus ou moins impartiales…) ?

Quelles sont, selon vous, les raisons qui poussent un parlementaire à suivre la direction de vote indiquée ? (Avez-vous souvenir d'un vote subi plus que choisi.)

Au cours de votre mandat, avez-vous ressenti une augmentation ou au contraire une diminution des contraintes liées à la discipline de vote ? Comment pouvez-vous expliquer cette évolution ?

Quelle différence établissez-vous entre la discipline de vote suivie dans la majorité est celle suivie dans l'opposition ?

Quelle est, selon vous, la place du parti politique dans la détermination des consignes ou direction de vote ?

Etes-vous d'accord avec cette affirmation : la discipline de vote est le moyen pour le groupe d'éviter que le parlementaire ne se fasse le porte parole d'un intérêt particulier ou d'un groupe de pression.

Les groupes d'études ont-ils, selon vous, un rôle dans la détermination de la ligne de vote du parlementaire ?

Tout cela (discipline de vote et rôle des lobbies) ne remet-il pas en cause les principes fondamentaux de la démocratie : vote personnel et séparation des pouvoirs ?

Comment définissez-vous ces deux notions ?

Selon vous la pratique parlementaire contemporaine permet-elle de les respecter ?

13) INDICATIONS BIOGRAPHIQUES[2981]

ALEXANDRE M.

Conseillère parlementaire du groupe SRC a travaillé avec P. BLOCHE sur le texte *création et internet*. Chargée de collecter les informations en vue de permettre aux membres du groupe de maitriser le sujet et de soutenir la consigne élaborée par les députés chargés de l'étude du texte.

AMELINE N.

Députée UMP. Ancienne membre du cabinet de M. D'ORNANO (1977-1978). Devient ensuite sa suppléante, avant de devenir députée en 1991, puis ministre de la parité et de l'égalité professionnelle (2004-2005). En 2000 (21 juin), membre de DL, elle a voté pour le PL organique socialiste instaurant la parité (scrutin public à la tribune). La même année (5 déc.) et comme quatre de ses collègues, elle s'abstient lors du vote de la loi AUBRY. Le 4 mai 2010, elle s'abstient lors du vote du PL relatif aux réseaux consulaires, au commerce, à l'artisanat et aux services.

APPARU B.

Conseiller, puis directeur adjoint du cabinet du ministre délégué à la Cohésion Sociale entre 2005 et 2007. Devenu ensuite député UMP, avant d'être, nommé en 2009, secrétaire d'Etat chargé du Logement et de l'Urbanisme. Il estime que cette expérience l'a sensibilisé aux exigences de la discipline de vote, ce qui peut faciliter l'acceptation des consignes insufflées par le Gouvernement.

BACHELOT P.

Assistant parlementaire puis conseiller parlementaire de R. BACHELOT-NARQUIN, jusqu'à son départ en mai 2010 pour l'INPES. Conseiller politique et non pas technique, qui participe à l'œuvre de conviction mise en place par les cabinets ministériels, sans intervenir, en principe, sur le fond.

BATTIST U.

Député socialiste lors des septième (1981-1986) et neuvième (1988-1993) législatures. Se souvient de la solidarité du groupe, surtout au cours de la septième législature, refusant de voter un texte qui ne faisait pas partie de la *charte de l'action socialiste* (événement d'Afrique du Nord), mais exigeant le respect de la discipline de vote s'agissant de l'abolition de la peine de mort, pourtant qualifié de sujet *de conscience*.

BEAUDOUIN P.

Député UMP des douzième (2002-2007) et treizième législatures (2007-2012), co-président du groupe d'études sur les groupes d'intérêt. Ancien assistant parlementaire de R. A. VIVIEN (député et ministre). Le 4 mai 2010, il vote contre le PL relatif aux réseaux consulaires, au commerce, à

[2981] Des acteurs de la discipline de vote qui ont accepté de nous rencontrer ou de répondre à nos questions.

l'artisanat et aux services. Auteur avec A. GROSSKOST de la résolution visant à réglementer l'accès des représentants d'intérêt à l'Assemblée Nationale.

BLANC E.

Whip UMP de la commission des Lois de l'Assemblée Nationale. A ce titre membre du bureau du groupe UMP de cette assemblée. Il est également Secrétaire National en charge de la réforme de l'Etat, de la simplification et des relations avec les usagers. Il siège à ce titre au Bureau Politique du parti présidentiel. Malgré son statut de *dirigeant*, il a voté contre le PL *ratifiant l'ordonnance du 29 juillet 2009 portant répartition des sièges et délimitation des circonscriptions pour l'élection des députés*. Il justifie sa dissidence par le caractère « *incohérent* » du texte et l'absence de collaboration du Gouvernement.

BLOCHE P.

Député Socialiste depuis 1997. Membre du Bureau National du PS, depuis 2003, et Secrétaire national chargé des Médias, depuis 2008. Membre du bureau du groupe socialiste, depuis 2000. Co-auteur et rapporteur pour avis de la proposition de *loi relative au Pacte civil de solidarité-PACS*. Responsable, avec Ch. PAUL, de l'étude du texte *création et internet*. Sous la treizième législature, *whip* de la commission des Affaires Culturelles.

BOCQUET A.

Député Communiste, président du groupe communiste de l'Assemblée Nationale de 1993 à 2007, période au cours de laquelle les élus communistes ont gagné leur liberté de vote. Co-président du groupe d'étude sur le climatisme et le thermalisme.

BORVO COHEN-SEAT N.

Présidente du groupe communiste du Sénat, vice-présidente de la commission des Lois. Elue depuis 1995.

BOUILLANT N.

Actuel secrétaire général du groupe socialiste du Sénat. Ancien administrateur de la Ville de Paris, il a également exercé les fonctions de directeur de cabinet du directeur général de l'Assistance Publique Hôpitaux de Paris. Présente une vision politique du rôle du secrétaire général, que ses collègues n'avaient pas dévoilée.

BOURDOULEIX G.

Député UMP, des douzième (2002-2007) et treizième législatures (2007-2012). Président du CNIP. Se définit comme *« indépendant et rebelle »*[2982] ; attitude qui l'a conduit à d'abord s'opposer à la volonté présidentielle de modifier la constitution en 2008, avant de se ranger au principe d'unité, non à cause des *manœuvres* de l'Exécutif, mais, en vertu du principe de solidarité majoritaire, contre l'opposition. Il avait déjà manifesté son *indépendance* en ne soutenant pas la DPG du Gouvernement DE VILLEPIN le 8 juin 2005 et en votant contre (comme six autres députés UMP) le PL constitutionnel modifiant le titre XV, le 1er février 2005.

[2982] G. BOURDOULEIX, *Le député du jour*, LCP, http://www.youtube.com/watch?v=NSyv2ymqKYk.

BOURGUIGNON P.

Député socialiste de 1981 à 1993, puis de 1997 à 2012. Ancien militant du PSU qu'il quitte en 1974 pour adhérer, avec M. ROCARD, au PS.

BRARD J. P.

Député membre du groupe GDR. Il a quitté le PC en 1996 et était, en conséquence, membre apparenté du groupe communiste. Ce qui lui a permis, notamment sous la onzième législature de ne pas respecter la consigne de vote établie par le groupe et de soutenir les textes du Gouvernement JOSPIN. Sous la treizième législature, il est le co-président du groupe d'études sur la laïcité.

BROTTES F.

Député socialiste, premier vice-président du groupe SRC, il siège à ce titre au bureau du groupe et peut remplacer le président lorsqu'il est absent. Remarqué comme étant, en 2008, le député le plus actif de l'Assemblée. Spécialiste des questions forestières (il est vice-président du groupe d'études *forêts)*, énergétiques (il est co-président du groupe d'études sur les énergies) et de la problématique des services publics (il a donc naturellement guidé la bataille contre la privatisation de GDF en 2006).

BUFFET M. G.

Députée communiste, ancienne ministre de la Jeunesse et des Sports (1997-2002) et ancienne Secrétaire Nationale du PC.

CARCASSONNE G.

Conseiller parlementaire de M. ROCARD, Premier Ministre au cours de la neuvième législature. Principal architecte des majorités *stéréo* ou *tournantes* qui ont permis au Gouvernement, dans le cadre d'une majorité relative, d'obtenir le vote de la plupart de ses textes en s'appuyant sur des majorités d'idées réunissant, autour des députés socialistes, les élus centristes et/ou communistes, voire gaullistes.

CALVET F.

Député des dixième (1993-1997), douzième et treizième législatures. Appartient aujourd'hui au groupe UMP. S'est abstenu (comme trente autres députés UMP, alors que dix autres votaient contre) le 9 avril 2008 lors du vote du volet du Grenelle de l'environnement concernant les OGM.

CARRE O.

Député UMP de la treizième législature. Depuis le printemps 2009, il fait partie de l'équipe dirigeante de l'UMP d'abord en tant que Secrétaire National en charge de la fonction publique et de la réforme des pouvoirs publics. Puis depuis, février 2011, en tant que Secrétaire National en charge de la stratégie économique.

CARRILLON-COUVREUR M.

Députée socialiste des douzième et treizième législatures, directrice d'un institut médico-éducatif, ce qui lui a permis de devenir l'experte du groupe SRC lors de l'examen des questions

relatives à la dépendance et au handicap et d'animer un groupe d'études permanent sur ces sujets, qui a pré-étudié pour le groupe le texte relatif *à l'égalité des droits et des chances, à la participation et à la citoyenneté des personnes handicapées*, adopté le 11 février 2005 (suivi d'un travail d'évaluation).

CECCONI F.

Ancien secrétaire général du groupe Union Centriste de l'Assemblée Nationale. Il a été responsable national du Mouvement des jeunes giscardiens et conseiller national du Parti Républicain avant de devenir, en 1986, assistant parlementaire des députés UDF E. MARTY et G. COLOMBIER. En juin 2011, il devient directeur adjoint du cabinet de F. SAUVADET, ministre de la Fonction Publique. Il est remplacé au poste de secrétaire général du groupe NC par S. CHABANON.

CORNUT GENTILLE F.

Député depuis 1993. Membre du groupe et du bureau du groupe UMP en qualité de membre élu. Spécialiste des questions de défense, pour le groupe et le parti puisqu'il y est Secrétaire National en charge de la réforme des armées.

COUDERC R.

Député centriste (UDF) au cours de la dixième législature. Sénateur UMP depuis 2007.

COURSON DE Ch.

Député centriste depuis 1993. Magistrat à la Cour des Comptes et ancien conseiller d'A. MADELIN, ministre de l'Industrie (1986-1988). Expertise qui lui permet d'être désigné vice-président de la commission des Finances de l'Assemblée et, sous la treizième législature, de la commission spéciale chargée de vérifier et d'apurer les comptes. Il est, en conséquence, le spécialiste centriste des questions financières. Auteur, en octobre 2009 d'un amendement visant à retirer du calcul du bouclier fiscal la CSG (contribution sociale généralisée) et la CRDS (contribution au remboursement de la dette sociale), qui a failli être adopté en commission, mais que les députés UMP, rappelés, ont rejeté par discipline. Opposé à la loi *création et internet*, il salue en séance la décision du Conseil Constitutionnel censurant la première version de ce texte.

CUQ H.

Député gaulliste élu de manière continue depuis 1986, jusqu'à sa mort en 2010. Proche de J. CHIRAC. Il a été à partir de 1998, chargé par le Président de la République des relations entre l'Elysée et les parlementaires RPR. Il devient ensuite, entre 2004 et 2007, ministre délégué aux Relations avec le Parlement. Mission, qu'il estimait facilitée par ses anciennes fonctions de questeur (entre 1997 et 2004) et qui couronne une carrière parlementaire et politique, puisqu'il appartenait, depuis 1988, au bureau des partis gaullistes. Légitimité qui lui a permis de rejeter certains des textes inspirés par N. SARKOZY, telle la révision constitutionnelle de 2008.

MESLOT D.

Député UMP des douzième et treizième législatures. Secrétaire National de l'UMP en charge des personnels et des métiers de la défense et membre du Bureau Politique du parti présidentiel. Il a refusé de voter le volet OGM du Grenelle de l'environnement qu'il juge contraire *« à [s]on éthique et à [s]es valeurs »*.

DAUBRESSE M. Ph.

Secrétaire Général adjoint de l'UMP, ancien membre du cabinet du ministre des Postes et Télécommunications, N. SEGARD. Député depuis 1992, d'abord au sein des groupes centristes, puis en 2003 au sein de l'UMP, membres des Gouvernements RAFFARIN III et FILLON II.

DECOOL J. P.

Député UMP des douzième et treizième législatures. S'est abstenu le 25 mai 2010, lors du vote de la PPL socialiste visant à abroger le bouclier fiscal et le 30 mai 2006 lors du vote du PL sur l'eau et les milieux aquatiques.

DETRAIGNE Y.

Sénateur centriste, spécialiste des questions relatives à la justice. Il a ainsi été le rapporteur, en 2010, du texte visant à alléger les procédures juridictionnelles et a conduit la commission à refuser la création d'un *divorce sans juge*.

DIDIER E.

Sénatrice communiste depuis 2001.

DIEFENBACHER M.

Député UMP des douzième et treizième législatures. Secrétaire National de l'UMP en charge de la fonction publique territoriale. Il siège également au bureau du groupe UMP, en qualité de membre élu.

DORD D.

Député UMP (1997-2012). Membre élu du bureau du groupe UMP, trésorier du parti présidentiel et à ce titre, membre de *l'équipe dirigeante*. Malgré ce statut de dirigeant, il s'est à de nombreuses reprises opposé, par l'abstention, aux textes gouvernementaux, notamment, en 2008, au volet OGM du Grenelle de l'environnement.

DUFAUT A.

Sénateur depuis 1987, actuellement membre du groupe UMP. S'est opposé aux textes constitutionnels initiés par J. CHIRAC et organisant la responsabilité pénale du président (17 février 2005, abstention) et instaurant le quinquennat (29 juin 2000, vote contre).

DUPRE J. P.

Député socialiste des onzième, douzième et treizième législatures. S'est opposé en avril et juin 2000 au Gouvernement en refusant de voter le *PL relatif à la chasse*. Il a également, au cours de la treizième législature, rejeté les consignes de vote du groupe SRC à l'occasion des débats relatifs à la ratification du traité de Lisbonne et lors du vote, en juillet 2010, de la *loi interdisant la dissimulation intégrale du visage dans l'espace public*.

DURON Ph.

Député socialiste des onzième et treizième législatures.

DUSSOPT O.

Député SRC, benjamin de la treizième législature. Membre du Conseil National du PS et Vice-président du Forum des Territoires qui regroupe les élus et territoires socialistes. S'est opposé aux consignes établies par son groupe sur les questions européennes, estimant que son engagement devant les citoyens surpassait celui qu'il avait conclu avec le parti.

FAURE O.

Secrétaire général du groupe SRC (treizième législature). Ancien assistant parlementaire du député G. GOUSSE, président de la commission des Lois, puis de M. AUBRY, ministre de l'Emploi et de la Solidarité. Ancien directeur adjoint de cabinet de F. HOLLANDE, alors Premier Secrétaire du parti. En 2007, après son échec aux élections législatives, le président du groupe SRC, J. M. AYRAULT, lui propose d'en devenir le secrétaire général. Directeur de la communication de F. HOLLANDE durant les primaires, puis *chargé de mission* du candidat à l'élection présidentielle.

FRANCINA M.

Député UMP (2003-2012).

GARRIGUE D.

Administrateur de l'Assemblée, Député gaulliste des dixième, douzième et treizième législatures. A choisi en décembre 2008 de quitter le groupe UMP, estimant que les conditions de travail ne garantissaient plus sa liberté, et de siéger sur les bancs des non-inscrits. Il est depuis novembre 2010 (et l'entrée au Gouvernement D'A. M. MONTCHAMP) porte parole du mouvement villepiniste, République Solidaire. S'est opposé à la révision constitutionnelle de juillet 2008.

GAUBERT J.

Député socialiste, ancien suppléant de Ch. JOSSELIN, qu'il remplace à l'Assemblée lorsque celui-ci entre au Gouvernement, en 1985, 1992 et 1997 ; constamment réélu depuis. Le 5 novembre 2007, il est l'un des signataires de la tribune publiée dans *Libération* intitulée *Pourquoi les nonistes du PS votent oui au nouveau traité*.

GELARD P.

Sénateur UMP, *whip* de la commission des Lois. Malgré ce rôle de vice-président du groupe, chargé de faire respecter, dans son domaine d'expertise, la discipline de vote ; il a choisi, le 6 février 2008, de ne pas venir voter le PL facilitant l'égal accès des femmes et des hommes au mandat de conseiller général.

GENISSON C.

Députée socialiste des onzième, douzième et treizième législatures. Vice-présidente de l'Assemblée nationale du 27/06/2007 au 01/10/2008, ce qui lui permet de siéger au bureau du groupe SRC en qualité de membre de droit. Responsable, en 2009, pour le groupe SRC de l'étude du texte HPST.

GIR S.

Secrétaire générale du groupe UMP sous la treizième législature, ancienne membre du cabinet de Ch. JACOB, ministre délégué à la Famille.

GIRAN J. P.

Député gaulliste des onzième, douzième et treizième législatures. Il a été à plusieurs reprises Secrétaire National du mouvement chargé notamment de l'éducation. S'est abstenu le 25 mai 2010, lors du vote de la PPL socialiste visant à abroger le bouclier fiscal. Auteur en 2011 de *Des députés contre nature ?*

GORCE G.

Conseiller de F. MITTERRAND à l'Elysée et d'E. CRESSON à Matignon, il a également été le Chef de cabinet de P. JOXE au Ministère de l'Intérieur. Député socialiste des onzième, douzième et treizième législatures. Spécialisé dans les questions relatives au travail et à l'emploi, il a été rapporteur de la *loi AUBRY sur les trente-cinq heures*. Il est aujourd'hui (session 2010-2011) membre du bureau du groupe SRC, en charge du travail et de l'emploi, (poste qu'il avait déjà occupé au cours de la session 2008-2009). Responsable, en mars 2010 de l'étude du texte libéralisant les jeux en ligne. Secrétaire National du PS en charge des problématiques d'exclusion. Appelle les élus socialistes à soutenir la réforme constitutionnelle engagée en 2008, avant de se ranger, comme les autres auteurs de la tribune publiée par *Le Monde*, à la discipline de vote et de voter contre, le 21 juillet, lors du Congrès.

GRAND J. P.

Député gaulliste des douzième et treizième législatures, ancien attaché parlementaire. Principal animateur, avec J. MYARD et F. GOULARD de l'axe villepiniste de la majorité, ce qui l'a conduit à s'opposer à de nombreux projets soutenus par le Président et à faire état de sa dissidence. Tel fut le cas en 2008 lorsqu'il refusa, par l'abstention, de soutenir le PL relatif au nouveau service public de la télévision et en 2009, toujours par l'abstention, de soutenir le PL *création et internet* en 2010. Son opposition a également pu prendre la forme d'un vote contre. Tel fut le cas s'agissant, au cours du second semestre 2008, du PL constitutionnel, seul un vote contre pouvant manifester son hostilité au texte, les abstentions profitant, en vertu de l'article 89, de la Constitution, au Gouvernement.

GREMETZ M.

Député communiste (apparenté PC), revendiquant une liberté d'action et de parole qui le conduit souvent à s'opposer à la directive de vote établie par le groupe. Il a choisi, le 17 mai 2011, de démissionner de son mandat, après que le Bureau de l'Assemblée ait prononcé son exclusion temporaire pour une durée d'un mois et demi (sanction qu'il a décidé de contester devant le TGI de Paris, qui rendra sa décision le 21 septembre 2011) et que le groupe GDR ait décidé de l'exclure.

GRUNDMANN P.

Collaborateur administratif du groupe UMP de l'Assemblée depuis 1992. Chargé de l'intendance, il lui appartient, en début de législature, de fournir à chaque parlementaire un bureau, de leur attribuer une carte de parking, de fournir les badges pour leurs assistants et de recevoir les *desiderata* des élus s'agissant de leurs places dans l'hémicycle. Chaque année, il doit gérer les

opérations préalables au renouvellement du bureau du groupe. Il lui incombe également d'organiser les journées parlementaires du groupe.

JEGOU J. J.

Parlementaire centriste. Député entre 1986 et 2002. Membre au cours de la neuvième législature, de l'UDC, groupe qui en se détachant de l'UDF, manifestait sa volonté d'ouvrir un dialogue constructif avec la majorité socialiste. En cours de législature, le groupe a décidé l'instauration d'une discipline d'opposition et a choisi d'exclure J. J. JEGOU qui, comme G. VIGNOBLE, a refusé la consigne d'opposition au texte *portant réforme hospitalière*.
Sénateur depuis 2004, il siège au groupe UC et constate l'existence de pressions en direction des membres de ce groupe charnière de la majorité sénatoriale.

LABRETTE-MENAGER F.

Députée UMP des douzième et treizième législatures. Secrétaire Nationale en charge de la consommation et de la protection des consommateurs.

LENOIR J. Cl.

Député élu constamment depuis 1993, d'abord membre des groupes centristes, notamment DL, avant d'intégrer l'UMP. Vice-président du groupe d'études sur les énergies, il est considéré comme un expert de ces questions. Ancien membre des cabinets des ministres de l'Industrie entre 1974 et 1988, ancien chargé des relations avec les élus à la direction générale d'EDF (1988-1993). Il est réélu en 2007 dès le premier tour.

LEROY Ph.

Sénateur depuis 2001. Membre du groupe UMP. Président du groupe d'études sur la forêt et la filière bois. Auteur en mars 2008, dans le cadre du Grenelle de l'environnement, d'un rapport sur la forêt. N'a pas pris part, le 24 juin 2004 puis le 28 février 2005 aux votes relatifs à la Charte de l'Environnement.

LEVY G.

Députée UMP des douzième et treizième législatures. Réélue au premier tour en 2007.

LUCAS L.

Député UMP, élu depuis 1997, d'abord sans investiture partisane, ce qui le conduit à revendiquer une certaine liberté de pensée et de vote. En application de ces principes, il a le 8 juin 2005, refusé de voter la confiance au Gouvernement DE VILLEPIN. De même, il s'est opposé, souvent par l'abstention à certaines initiatives gouvernementales. Tel fut le cas, notamment en 2008 lors des votes relatifs au texte OGM. Animateur, depuis 2010 du collectif de la droite populaire, qui veut aiguillonner la majorité vers les valeurs *traditionnelles* de la droite : *« Nation, Patrie, République et travail »*. Revendications qui ne l'empêchent pas d'être devenu un institutionnel de l'UMP. Il siège, en effet, en qualité de membre élu au bureau du groupe de l'Assemblée et son poste de Secrétaire National de l'UMP en charge de la cohésion et de l'immigration lui permet de siéger au Bureau Politique du parti présidentiel.

MARIN Ch.

Députée UMP de la treizième législature. Secrétaire Nationale en charge du commerce de proximité du parti présidentiel. Membre du Conseil de l'Europe.

MARLIN F.

Député apparenté au groupe UMP, ce qui lui ménage une certaine forme de liberté et lui a permis de s'opposer, en votant contre, à certains textes des Gouvernements de droite (et à l'opposé, de soutenir parfois ceux de Gouvernements de gauche). Il est ainsi le seul, le 17 mars 2009, à voter contre la déclaration du Gouvernement relative à la politique étrangère (article 49-1 de la Constitution). Comportement qui dissuade les collaborateurs parlementaires du groupe, qui ne cherchent plus à le convaincre de suivre la consigne de vote.

MARTIN Ph.

Député socialiste depuis 2002, il dénonça en 2008 les pressions exercées par la majorité envers ses parlementaires pour qu'ils adoptent le texte OGM, son homonymie avec un député UMP l'ayant rendu destinataire de mails originairement adressés à l'élu de la majorité. Vice-président, pour la session 2010-2011, du groupe SRC en charge des questions environnementales, responsable pour le groupe de l'étude des textes OGM et relatif au gaz de schiste. Responsable pour le parti des questions environnementales puisqu'il est secrétaire national adjoint à l'environnement.

MICHEL J. P.

Parlementaire socialiste. Député entre 1981 et 2002, puis sénateur depuis 2004.
Il a été le principal instigateur, puis le rapporteur de la *loi instaurant le pacte civil de solidarité*. Il a été vice-président de l'Assemblée de 1982 à 1983 et de 1986 à 1987 et président de la Commission des Lois de 1985 à 1986. En 1991, il a été suspendu de son poste de *whip* de la commission des Lois, pour avoir refusé de voter la confiance au Gouvernement ROCARD.

MORIN-DESAILLY C.

Sénatrice membre du groupe UC depuis 2004. Vice-présidente de la commission de la Culture (depuis septembre 2008). Vice-présidente de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes (depuis septembre 2008). Présidente du groupe d'études Nouvelles technologies, Médias et Société**.** Présidente du groupe de travail sur le spectacle vivant**.** Vice-présidente du groupe d'études sénatorial sur les arts de la scène et de la rue. Vice-présidente du groupe d'études sur les musiques et la chanson française. Vice-présidente du groupe d'études sur le patrimoine architectural. Vice-présidente du groupe d'études des droits de l'Homme.

NICOLAS J. P.

Député UMP depuis 2002. Membre de la commission des Affaires Economiques, de l'Environnement et du Territoire à l'Assemblée Nationale. Spécialiste des questions d'énergie, de logement et de l'aménagement du territoire. Il est ainsi secrétaire du groupe d'études de l'Assemblée sur les énergies, et vice-président du Conseil Supérieur de l'Energie. C'est abstenu en 2006 lors du vote du PL DADVSI et en 2009 lors du vote du PL relatif à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision, dans sa version issue de la CMP.

PEIRO G.

Député socialiste depuis 1997. Secrétaire de l'Assemblée Nationale de juin 1997 à septembre 2004 et d'octobre 2009 à octobre 2010. Président du groupe d'études sur le tabac. Responsable pour le groupe et le parti des questions agricoles. Il est ainsi Secrétaire National du Parti Socialiste, chargé de l'agriculture, la ruralité et la mer. De même, il siège au bureau du groupe socialiste en tant que vice-président en charge des questions agricoles.

PINEL S.

Députée membre du PRG, ce qui lui permet, au titre de l'accord conclu entre ce parti et le PS d'être apparentée au groupe SRC, sans être liée à sa discipline de vote. Elle a ainsi, avec les autres élus PRG et divers gauche, voté, le 21 juillet 2008, lors du Congrès, en faveur de la révision constitutionnelle, alors que la consigne de vote socialiste était l'opposition.

POMPILI B.

Responsable administrative de la composante Verts du groupe GDR, joue le rôle d'un secrétaire général. Ancienne assistante parlementaire d'Y. COCHET, candidate malheureuse aux élections de 2007.

PREEL J. L.

Député centriste depuis 1988 (d'abord UDF, puis, en 2007 NC). Whip NC de la commission des Affaires Sociales et vice-président de cette commission. Membre de l'office parlementaire d'évaluation des politiques de santé. Expertise qu'il a mise au service de l'organisation partisane puisqu'il était Secrétaire National de l'UDF chargé de la Protection sociale et de la Santé.

QUERE C.

Députée socialiste de la treizième législature. Viticultrice. Secrétaire du groupe d'études sur la chasse.

QUEYRANNE J. J.

Député (de 1981 à 1993, réélu ensuite en 1997, 2002 et 2007) et ancien ministre socialiste : secrétaire d'Etat à l'Outre-mer en 1997, ministre de l'Intérieur par intérim en 1998, puis ministre des Relations avec le Parlement entre 2000 et 2002. Au sein du PS : porte parole entre 1986 et 1993, membre du bureau exécutif et du comité directeur entre 1983 et 1994. Secrétaire National à la culture entre 1983 et 1987, puis entre 1988 et 1990. Aujourd'hui, membre du Bureau National du PS.

RAIMBOURG D.

Avocat pénaliste, député socialiste, suppléant de J. FLOCH entré au Gouvernement en 2001. Réélu en 2007. Vice-président du groupe d'études sur les prisons et les conditions carcérales, il a été, sous la treizième législature, désigné par les députés PS pour les représenter au sein de la Commission de Travail sur la Réforme de l'Ordonnance de 1945 mise en place par le Ministère de la Justice. Il a ensuite mis en place un groupe de travail avec la fondation Jean JAURES sur la thématique *enfance, enfance en danger, enfance délinquante*. Membre du groupe de travail parlementaire du groupe SRC, constitué autour de D. VAILLANT, chargé par J. M. AYRAULT de réfléchir à la lutte contre le trafic de cannabis, et préconisant une légalisation et un encadrement de la production.

REITZER J. L.

Député depuis 1993, membre du groupe RPR, puis du groupe UMP. Elu en 2002 et 2007 dès le premier tour de scrutin, ce qui lui permet de se considérer *« comme un homme libre. Loin de l'appareil politique, [qui] n'hésite pas à faire entendre sa différence »*[2983]. Différence qui lui a permis de s'opposer à certains PL, souvent à travers l'abstention, parfois grâce à un vote contre, comme ce fut le cas le 18 mars 2009, lors du vote du texte HPST.

REYNAUD M. L.

Députée socialiste des onzième et treizième législatures. Députée européenne entre 2004 et 2007.

ROBIN-TEINTURIER E.

Chargée de mission du groupe UMP, participe, en qualité de directeur des études, et plus encore de *« plume »*[2984] du secrétaire général de l'UMP, à la formalisation du projet politique du parti pour 2012.

ROMAN B.

Député socialiste depuis 1997, ancien président de la commission des Lois (onzième législature), ce qui ne l'a pas empêché de parfois voter contre les textes du Gouvernement JOSPIN. En limitant toutefois sa dissidence aux votes des amendements, en application de la maxime dictée par G. CARCASSONNE : *« tu n'as pas été élu pour emmerder le Gouvernement »*. Membre du bureau du groupe SRC en qualité de vice-président chargé des institutions.

ROUBAUD J. M.

Député UMP depuis 2007. Secrétaire national en charge des affaires multilatérales et globales, membre. Président du groupe d'étude sur la presse.

RULLIER B.

Administrateur du Sénat, directeur adjoint puis directeur du cabinet du ministre chargé des Relations avec le Parlement sous la onzième législature. Ancien secrétaire général du groupe socialiste du Sénat. Directeur de cabinet adjoint du Président du Sénat, J. P. BEL.

SAURET A.

Secrétaire général du groupe UMP du Sénat.

SCHOSTECK J. P.

Parlementaire gaulliste. Sénateur entre 1993 et 2004, puis député UMP depuis 2008.

[2983] http://www.depute-reitzer.net/page_convictions.html
[2984] *Le Figaro*, 22 janvier 2011.

SIRUGUE Ch.

Député socialiste de la treizième législature. Membre du bureau du groupe en qualité de responsable des problématiques de l'exclusion. A ce titre, responsable de l'examen du texte relatif au RSA.

TAQUILLAIN X.

Chargé de mission du groupe UMP jusqu'en juillet 2011, date à laquelle il intègre le cabinet de J. LEONETTI, nouveau ministre des Affaires européennes, en qualité de conseiller spécial chargé du Parlement et des élus.

TARDY L.

Député du groupe UMP de la treizième legislature, élu sans investiture, ce qui lui garantit une liberté de parole et d'action. Il a ainsi pu s'opposer, en 2009, au texte *création et internet* pourtant présenté comme un texte auquel le président était attaché. S'il n'hésite pas à s'opposer au texte du Gouvernement, il ne craint pas les sanctions officieuses qui pourraient en découler et sait que le groupe apprécie sa disponibilité et son implication dans le travail législatif.
L'un de ses assistants participe au blog *Les cuisines de l'Assemblée*, hébergé par le site internet de *l'Express*.

THIERS E.

Ancien directeur de cabinet de R. KAROUTCHI, secrétaire d'Etat chargé des relations avec le Parlement. Actuellement conseiller des services de l'Assemblée nationale. Membre du comité directeur du Groupe d'études sur la vie et les institutions parlementaires (GEVIPAR).

THIOLLIERE M.

Sénateur UMP à partir 2001 jusqu'à sa démission en 2010. Rapporteur des textes *HADOPI*, dont il a été membre.

TOURAINE D.

Secrétaire général du groupe communiste de l'Assemblée, puis du groupe GDR sous la treizième législature. Rejoint en décembre 2010 le cabinet de M. LEROY, ministre de la Ville, avec qui il avait collaboré au Sénat lorsque ce dernier était secrétaire général du groupe communiste de la haute assemblée.

TOURAINE J. L.

Député SRC de la treizième législature. Professeur de médecine, impliqué dans les problématiques de la santé et de la recherche médicale. Sans toutefois exercer, à ce titre, de responsabilités au sein du bureau.

TÜRK A.

Sénateur depuis 1992. A choisi d'appartenir à la RASNAG afin de préserver sa liberté d'action. Il a collaboré en 1981 à la campagne électorale de M. DEBRE en vue de l'élection présidentielle. Conseiller technique du ministre de la Justice entre 1986 et 1988. Membre de la CNIL depuis 1992, il préside cette autorité administrative indépendante depuis 2004.

URVOAS J. J.

Député SRC de la treizième législature. Membre du bureau du groupe, chargé de la politique pénale, il est également l'un des *experts* du parti sur ce sujet puisqu'il est Secrétaire National à la sécurité. *Libération* héberge son blog : *Mes journées à l'Assemblée.* http://assemblee.blogs.liberation.fr/urvoas/

VALLINI A.

Député socialiste depuis 1997. Ancien porte parole du groupe (session 2009-2010). Président, sous la douzième législature de la commission d'enquête chargée de rechercher les causes des dysfonctionnements de la justice dans l'affaire dite d'Outreau. Ancien membre du Comité BALLADUR.

VANNESTE Ch.

Député UMP (1993-1997, 2002-2010). Membre, sous la treizième législature du collectif *La droite populaire*, ce qui peut le conduire à s'opposer, parfois de manière virulente au Gouvernement.

VANNSON F.

Député UMP, élu en 2002 sans l'investiture du parti. Il a refusé de soutenir le PL relatif aux OGM, son opposition, manifestée par l'abstention, a contribué à l'adoption d'une motion de procédure, entraînant le rejet du texte par l'Assemblée et infligeant ainsi un echec au Gouvernement. Il estime ne pas avoir subi de représailles en réponse à ce vote, même s'il nous a été permis de constater qu'il a été privé un temps des moyens habituels permettant à l'élu de mettre son mandat parlementaire en valeur.

VERCAMER F.

Député centriste qui a, en 2002, appartenu au groupe UMP (du fait d'un accord de campagne). Il a, ensuite, préféré adhérer aux groupes centristes. Responsable avec J. L. PREEL des questions sociales, il est l'un des interlocuteurs du Gouvernement qui l'interroge sur les intentions de vote des députés de son groupe.

VIDALIES A.

Député socialiste (1988-1993, 1997-2012). Membre du bureau du groupe SRC, en qualité de vice-président chargé des problématiques et de l'emploi (2009-2010) ou de porte parole du groupe (2010-2011). Secrétaire National du PS en charge des questions relatives à l'emploi. Rôle qui peut expliquer sa vision hiérarchique des rapports entre le parti et les élus. Actuellement vice-président de la commission des Lois.

BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES GENERAUX

- *ARDANT Ph. et MATHIEU B., Institutions politiques et droit constitutionnel*, 22e éd., Paris, LGDJ, 2010, 620 p.
- *ARDANT Ph., Institutions politiques et droit constitutionnel*, 17e éd., Paris, LGDJ, 2005, 616 p.
- *AVRIL P. et GICQUEL J., Droit parlementaire*, 4e éd., Paris, Montchrestien, coll. Domat, 2010, 482 p.
- *BAINVILLE J., La Troisième République, 1870-1935*, Paris, Fayard, 1935, 317 p.
- *BAGEHOT W., La Constitution anglaise*, Paris, Germer Baillière, 1869, 401 p.
- *BERGOUGNOUS G., La séance publique*, Paris, Assemblée Nationale, coll. Connaissance de l'Assemblée, n°6, 2000.
- *BERGOUGNOUS G., Le statut du député*, Paris, Assemblée Nationale, coll. Connaissance de l'Assemblée, n° 7, 2002.
- *BURDEAU G., Traité de sciences politiques t. 1, le pouvoir politique*, Paris, LGDJ, 1967, 634 p.
- *BURDEAU G., Traité de sciences politiques t. 2, L'Etat*, Paris, LGDJ, 1967, 682 p.
- *CARRE DE MALBERG R., Contribution à la théorie générale de l'Etat*, rééd., Paris, Sirey, 1985, t. 1, 838 p., t. 2, 638 p.
- *CHAGNOLLAUD D., Droit constitutionnel contemporain, théorie générale. Les régimes étrangers*, t. 1, 6e éd., Paris, Armand Colin, 2009, 459 p.
- *CHANTEBOUT B., Brève histoire politique de la Cinquième République*, Paris, Armand Colin, 2004, 236 p.
- *CHANTEBOUT B., Droit constitutionnel et sciences politiques*, 27e éd., Paris, Armand Colin, 2010, 654 p.
- *CHARLOT Cl. et CHARLOT M., Glossaire des institutions politiques du Royaume-Uni*, Paris, Nathan Université, 1999, 128 p.
- *CHEVALLIER J. J., Histoire des institutions et des régimes politiques de la France de 1789 à 1958*, Paris, Dalloz, 2008, 748 p.

- *CHEVALIER J. J., CARCASSONNE G., DUHAMEL O., Histoire de la Cinquième République, 1958-2009*, 13e éd., Paris, Dalloz, 2009, 633 p.
- *CONSTANT B., Ecrits politiques*, Paris, rééd. Gallimard, coll. Folio, 1997, 870 p.
- *CORNU G., Vocabulaire juridique*, Paris, PUF, 2007, 986 p.
- *DUGUIT L., Traité de droit constitutionnel et de sciences politiques, t. 1, La règle de droit*, 3e éd., Paris, E. de BOCCARD, 1927, 763 p.
- *DUGUIT L., Traité de droit constitutionnel et de sciences politiques, t. 2, Théorie générale de l'Etat*, 3e éd., Paris, E. de BOCCARD, 1928, 888 p.
- *DUGUIT L., Traité de droit constitutionnel et de sciences politiques, t. 3, Théorie générale de l'Etat*, 3e éd., Paris, E. BOCCARD, 1938, 858 p.
- *DUGUIT L., Traité de droit constitutionnel et de sciences politiques, t. 4, L'organisation politique de la France*, Paris, E. de BOCCARD, 1924, 937 p.
- *DUVERGER M., Le système politique français. Droit constitutionnel et systèmes politiques*, 20e éd., Paris, PUF, Thémis, 1990, 638 p.
- *ERSKINE MAY T.*, Traité des lois, privilèges, procédures et usages du Parlement, Paris, Giard et Brière, 1909, t. 1, 408 p., t. 2, 339 p.
- *GARRIGUE D., Le député aujourd'hui*, Connaissance de l'Assemblée, n° 6, Paris, 1992, 132 p.
- *GICQUEL J. et J. E., Droit constitutionnel et institutions politiques*, 24e éd., Paris, Montchrestien, 2010, 798 p.
- *GOUBEAUX G. et VOIRIN P., Droit civil*, t. 1, 27e éd., Paris, LGDJ, coll. Manuel, 1999, 727 p.
- *GUCHET Y., Droit parlementaire*, Paris, Economica, 1996, 203 p.
- *HAMON F. et TROPER M., Droit constitutionnel*, 31e éd., Paris, LGDJ, 2009, 914 p.
- *HAYEK F., Droit, législation et liberté*, Paris, PUF, 1980, 208 p.
- *LASCOMBE M., Droit constitutionnel de la Cinquième République*, 11e éd., Paris, L'Harmattan, 2010, 470 p.
- *MAYEUR J. M., La vie politique la Troisième République*, 1870-1940, Paris, Le Point, 1984, 445 p.
- *MENY Y. et SUREL Y., Politique comparée*, 8e éd., Paris, Montchrestien, 2009, 488 p.
- *MOPIN M., PEZANT J. L., L'Assemblée Nationale : organisation et fonctionnement*, 2e éd., Paris, Assemblée Nationale, coll. Connaissance de l'Assemblée, n° 1, 2011

- *MONTESQUIEU, De l'esprit des lois*, Paris, Flammarion, 2006, t. 1, 570 p., t. 2, 638 p.
- *MORABITO M., Histoire constitutionnelle de la France (1789-1958),* 11e éd., Paris, Montchrestien, coll. Domat Droit public, 2010, 432 p.
- *NAY O.* (dir.), *Lexique de science politique, Vie et institutions politiques*, Paris, Dalloz, 2008, 576 p.
- *NGUYEN HUU P., Les principales étapes de la procédure législative*, Paris, Assemblée Nationale, coll. Connaissance de l'Assemblée, n° 5, 2000.
- *PACTET P. et MELIN SOUCRAMANIEN F., Droit constitutionnel,* 29e éd., Paris, Dalloz, Sirey université, 2010, 626 p.
- *PIERRE E., Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, rééd., Paris, Loysel, 1989, 1439 p.
- *ROUSSEAU J. J., Du contrat social*, Paris, Flammarion, 2006, 256 p.
- *SCHMITT C., Théorie de la Constitution*, Paris, PUF, 1993, 573 p.
- *TERRE F., Introduction générale au droit*, 3e éd., Paris, Précis Dalloz, 1996, 608 p.
- *VILLIERS (DE) M., Dictionnaire de droit constitutionnel*, 2e éd., Paris, Armand Colin, coll. Cursus, 1999, 251 p.
- *ZOLLER E., Introduction au droit public*, Paris, Dalloz, 2006, 230 p.

OUVRAGES SPECIALISES

- *ABELES M., Un ethnologue à L'Assemblée*, Paris, Odile Jacob, 2001, 349 p.
- *ACQUAVIVA J. Cl., Les députés*, Paris, Gualino-Lextenso, 2009, 203 p.
- *ADONIS A., Parliament today*, Manchester University Press ND, 1990, 194 p.
- *AGRIKOLIANSKY E., Les partis politiques en France*, 2e éd., Paris, Armand Colin, 2008, 127 p.
- *AMELLER M. et BERGOUGNOUS G., L'Assemblée Nationale,* Paris, PUF, coll. Que sais-je ?, 2000, 127 p.
- *AMELLER M., Parlements : une étude comparative sur la structure et le fonctionnement des institutions représentatives dans cinquante-cinq pays*, Paris, PUF, 1966, 379 p.
- *ANSART G., De l'usine à l'Assemblée Nationale*, Paris, Notre Temps, 1977, 221 p.

- *ASSOCIATION FRANÇAISE DES CONSTITUTIONNALISTES, La réforme du travail parlementaire à l'Assemblée Nationale*, journée d'études du 15 mars 1991, Paris, Economica, PUAM, 1992, 117 p.
- *AUTEXIER Ch., Introduction au droit public allemand*, Paris, PUF, coll. Droit fondamental, 1997, 379 p.
- *AVRIL P., Essais sur les partis politiques*, Paris, LGDJ, 1986, 216 p.
- *AVRIL P., Le Gouvernement de la France*, Paris, éd. universitaires, 1969, 225 p.
- *AVRIL P., Les conventions de la Constitution, normes non écrites du droit politique*, Paris, PUF, coll. Léviathan, 1997, 202 p.
- *BACQUE R., L'enfer de Matignon*, Paris, Albin Michel, 2008, 317 p.
- *BAGUENARD J., Le Sénat*, Paris, PUF, coll. Que sais-je ?, 1997, 126 p.
- *BALLADURE., Deux ans à Matignon*, Paris, Plon, 1995, 269 p.
- *BALLAND Ph. et MESSAGER D., La séance est ouverte*, Paris, Balland, 1987, 310 p.
- *BEGUEC (LE) G. et TURPIN F., G. POMPIDOU et les institutions de la Cinquième République*, Bruxelles, Peter Lang, 2006, 281 p.
- *BELORGEY J. M., Le Parlement à refaire*, Paris, Gallimard, 1991, 201 p.
- *BERSTEIN S. et SIRINELLI J. F., Les années Giscard, les réformes de la société, 1974-1981*, Paris, Armand Colin, 2007, 296 p.
- *BERSTEIN S., MIZLA P. et SIRINELLI J. F.* (dir.), *M. DEBRE, Premier Ministre 1959-1962*, actes du colloque organisé les 14, 15 et 16 mars 2002 par le Centre d'histoire de Sciences Po Paris, PUF, 2005, 690 p.
- *BERSTEIN S., REMOND R. et SIRINELLI J. F., Les années GISCARD, institutions et pratiques politiques, 1974-1978*, Paris, Fayard, 2003, 279 p.
- *BIRNBAUM P., HAMON F., TROPER M., Réinventer le Parlement*, Paris, Flammarion, coll. La rose au poing, 1977, 223 p.
- *BOCQUET A., Un Marx et ça repart*, Paris, Le cherche Midi, 2009, 507 p.
- *BOTHONEL J., Un si jeune Président*, Paris, Grasset, 1995, 405 p.
- *BOUCHER S. et ROYO M., Les think tanks, cerveaux de la guerre des idées*, Paris, Editions Du Félin, 2009, 157 p.
- *BOURDON J., Les assemblées parlementaires sous la Cinquième République*, Paris, La Documentation Française, Notes et études documentaires, n° 4463-4464, 1978, 236 p.
- *BOY D., PLATONE F., REY H., SUBILEAU F. et YSMAL C., C'était la gauche plurielle*, Paris, presses de Sciences Po, 2003, 190 p.

- *BRAZIER R.*, Constitutional practice : the foundations of British Government, Oxford University Press, 1999, 327 p.
- *BRIGOULEIX B.*, *Histoire indiscrète des années BALLADUR, Matignon durant la seconde cohabitation*, Paris, Albin Michel, 1995, 288 p.
- *BUCKLEY S.*, *The Prime Minister and Cabinet*, Edinburgh University Press, 2006, 216 p.
- *BUDGE, I., MCKAY D. and NEWTON K.*, *The new British politics*, Londres, Pearson Education, 2007, 683 p.
- *BURDEAU F.*, *La Troisième République*, Paris, Montchrestien, coll. Clés histoire, 1996, 158 p.
- *BURGESS F.*, *Les institutions américaines*, Paris, PUF, coll. Que sais-je ?, 1974, 124 p.
- *CAMBY J. P. et SERVENT P.*, *Le travail parlementaire sous la Cinquième République*, 5e éd., Paris, Montchrestien, 2010, p. 160.
- *CARCASSONNE G.*, *La Constitution*, 9e éd., Paris, Seuil, 2009, 477 p.
- *CAYROL R., PARODI J. L. et YSMAL C.*, *Le député français*, Paris, Armand Colin, 1973, 157 p.
- *CHABAN DELMAS J.*, *Mémoires pour demain*, Paris, Flammarion, 1997, p. 469.
- *CHAGNOLLAUD D. et QUERMONNE J. L.*, *La Cinquième République : le pouvoir législatif et le système des partis*, Paris, Flammarion, 2000, 259 p.
- *CHANDERNAGOR A. et SANGUINETTI A.*, *Réformer la démocratie ?*, Paris, Balland, coll. Face à face, 1977, 188 p.
- *CHANDERNAGOR A.*, *Un Parlement pour quoi faire*, Paris, Gallimard, 1967,186 p.
- *CHARBONNEL J.*, *L'aventure de la fidélité*, Paris, Seuil, 1976, 304 p.
- *CHARLOT Cl. et M.*, *Glossaire des institutions politiques du Royaume Uni*, Paris, Nathan Université, 1999, 128 p.
- *CHARLOT J.*, *L'Union pour la Nouvelle République : étude du pouvoir au sein d'un parti politique*, Paris, Armand Colin, cahiers de la FNSP, 1967, 361 p.
- *CHARLOT J.*, *Le gaullisme d'opposition, 1946-1958*, Paris, Fayard, 1983, 436 p.
- *CHARLOT J.*, *Les partis politiques*, Paris, Armand Colin, 1971, 254 p.
- *CHARLOT M.*, *Institutions et forces politiques du Royaume-Uni*, Paris, Armand Colin, 1995, 286 p.
- *CHEROT J. Y.*, *Le comportement parlementaire*, Paris, Economica, 1984, 236 p.
- *CHIRAC J.*, *Mémoires, chaque pas doit être un but*, Paris, NIL, 2009, 512 p.
- *CHIRAC J.*, *Le temps présidentiel, mémoires t. 2*, Paris, NIL, 2011, 624 p.

- *CHIRAC J., La lueur de l'espérance. Réflexion du soir pour le matin*, Paris, La table ronde, 1978, 236 p.
- *CLERC Ch., Chronique d'un septennat*, Paris, Stock, 1988, 497 p.
- *CLUZEL J., Le Sénat dans la société française*, Paris, 1990, Economica, coll. Mieux connaître, 290 p.
- *COMITÉ DE RÉFLEXION ET DE PROPOSITIONS SUR LA MODERNISATION ET LE RÉÉQUILIBRAGE DES INSTITUTIONS DE LA CINQUIÈME RÉPUBLIQUE, Une Cinquième République démocratique*, Paris, Fayard, La Documentation Française, 2007, 181 p.
- *COMITE NATIONAL CHARGE DE LA PUBLICATION DES TRAVAUX PREPARATOIRES DES INSTITUTIONS DE LA CINQUIEME REPUBLIQUE, Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958, vol. I, Des origines de la loi constitutionnelle du 3 juin 1958 à l'avant-projet du 29 juillet 1958*, Paris, La Documentation Française, 1987, 613 p.
- *COMITE NATIONAL CHARGE DE LA PUBLICATION DES TRAVAUX PREPARATOIRES DES INSTITUTIONS DE LA CINQUIEME REPUBLIQUE, Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958, vol. II, Le Comité Consultatif Constitutionnel de l'avant-projet du 29 juillet 1958 au projet du 21 août 1958,* Paris, La Documentation Française, 1988, 787 p.
- *COMITE NATIONAL CHARGE DE LA PUBLICATION DES TRAVAUX PREPARATOIRES DES INSTITUTIONS DE LA CINQUIEME REPUBLIQUE, Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958, vol. III, du Conseil d'État au référendum, 20 août-28 septembre 1958*, Paris, La documentation française, 1991, 403 p.
- *COMITE NATIONAL CHARGE DE LA PUBLICATION DES TRAVAUX PREPARATOIRES DES INSTITUTIONS DE LA CINQUIEME REPUBLIQUE, Documents pour servir à l'histoire de l'élaboration de la Constitution du 4 octobre 1958, vol. IV, Commentaires sur la question (1958-1959)*, Paris, La Documentation Française, 2001, 777 p.
- *CONAC G., DEBENE M. & TEBOUL G.* (dir.), La *Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789. Histoire, analyses et commentaires*, Paris, 1993, Economica, 365 p.
- *CONSTANTY H. et NOUZILE V., Députés sous influences, le vrai pouvoir des lobbys à l'Assemblée Nationale*, Paris, Fayard, 2006, 500 p.

- *CONVERSE Ph. E., PIERCE R., Political representation in France*, Cambridge, the Belknap Press of Harvard University Press, 1986, 996 p.
- *COPE J. F., Un député ça compte énormément ! Quand le Parlement s'éveille*, Paris, Albin Michel, 2009, 269 p.
- *COSTA O., KERROUCHE E. et MAGNETTE P.* (dir.), *Vers un renouveau du parlementarisme en Europe*, Bruxelles, Editions de l'université de Bruxelles, 2004, 302 p.
- *COSTE Th., Le vrai pouvoir d'un lobby. Les politiques sous influence*, Paris, Bourin, 2006, 315 p.
- *COTTA M., Cahiers secrets de la Cinquième République, t. 1, 1965-1977*, Paris, Fayard, 2007, 874 p.
- *COTTA M., Cahiers secrets de la Cinquième République, t. 2, 1977-1986*, Paris, Fayard, 2009, 759 p.
- *COTTA M., Cahiers secrets de la Cinquième République, 1986-1997, t. 3*, Paris, Fayard, 2009, 965 p.
- *COURTIER P., La Quatrième République*, Paris, PUF, coll. Que sais-je ?, 1986, 126 p.
- *COURTY G.* (dir.), *Le travail de collaboration avec les élus*, Paris, Michel Houdiard, 2005, p. 157-171.
- *COURTY G., Les groupes d'intérêts*, Paris, 2006, La Découverte, coll. Repères, 121 p.
- *DEBRE M., Mémoires, t.3, Gouverner 1958-1962*, Paris, Albin Michel, 1988, 476 p.
- *DUHAMEL E., Histoire politique de la Quatrième République*, Paris, La Découverte, coll. Repères, 2000, 121 p.
- *DUHAMEL O. et PARODI J. L., La Constitution de la Cinquième République*, Paris, PFNSP, 1985, 550 p.
- *DUHAMEL O., Le quinquennat*, Presses de sciences politiques, coll. La bibliothèque du citoyen, Mayenne, 2000, 133 p.
- *DUVERGER M., La République des citoyens*, Paris, Ramsay, 1982, 307 p.
- *DUVERGER M., Les partis politiques*, Paris, Armand Colin, 1976, 565 p.
- *ESTIER Cl. et NEIERTZ V., Véridique histoire d'un septennat peu ordinaire*, Paris, Grasset, 1987, 275 p.
- *ESTIER Cl., J'en ai tant vu. Mémoires*, Paris, Le cherche Midi, 2008, 331 p.
- *Etudes en l'hommage à EISENMANN Ch.,* Paris, Editions Cujas, 1977, 467 p.
- *FAVOREU L. et PHILIP L., Les grandes décisions du Conseil Constitutionnel*, 15e éd., Paris, Dalloz, 2009, 864 p.

- *FOCCART J., Tous les soirs avec De Gaulle. Journal de l'Elysée, t. 1, 1965-1967*, Paris, Fayard, 1997, 812 p.
- *FOCCART J., Journal de l'Elysée. Le Général en mai, t. 2, 1968-1969*, Paris, Fayard, 1998, 790 p.
- *FOCCART J., Journal de l'Elysée. Dans les bottes du Général, t. 3, 1969-1971*, Paris, Fayard, 1999, 787 p.
- *FOCCART J., Journal de l'Elysée. La France pompidolienne, t. 4, 1971-1972*, Paris, Fayard, 2000, 650 p.
- *FOCCART J., La fin du gaullisme. Journal de l'Elysée, t. 5, 1973-1974*, Paris, Fayard, 2001, 650 p.
- *FOYER J., Le député dans la société française*, Paris, Economica, 1991, 220 p.
- *FRISON D., Histoire constitutionnelle de la Grande-Bretagne*, Paris, Ellipses, coll. *Les essentiels de la civilisation anglo-saxonne*, 2005, 201 p.
- *FRISON D., Introduction au droit anglais et aux institutions britanniques*, 3e éd., Paris, Ellipses, 2005, 288 p.
- *GARRIGUE J.* (dir.), *Histoire du Parlement de 1789 à nos jours*, Paris, Armand Colin, 2007, 514 p.
- *GAULLE (DE) Ch., Mémoires d'espoir*, Paris, Omnibus, 1999, 1163 p.
- *GAXIE D.* (dir.), *Le social transfiguré* : *sur la représentation politique des préoccupations sociales*, Paris, PUF, 1990, 203 p.
- *GIESBERG F. O., La tragédie du Président, Scènes de la vie politique, 1986-2006*, Paris, Noyelles, 2006, 414 p.
- *GIRARD P., Ph. SEGUIN, biographie*, Paris, Ramsay, 1999, 390 p.
- *GISCARD D'ESTAING V., Le pouvoir et la vie*, t. 1, Paris, Editions Compagnie 12, 1988, 401 p.
- *GISCARD D'ESTAING V., Le pouvoir et la vie*. L'affrontement, Paris, France Loisirs, 1992, 486 p.
- *GOGUEL F., Le travail parlementaire en France et à l'étranger*, Paris, PUF, 1995, 200 p.
- *GROUPE SOCIALISTE DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE, 1981-1986, le bilan de la septième législature*, Paris, Syros, 1986, 270 p.
- *HAEGEL F.* (dir.), *Partis politiques et système partisan en France*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 2007, 452 p.

- *HAZAN R. Y.* (dir.), *Cohesion and discipline in legislatures, political party, party leadership, and parliamentary Committee and governance, Library of legislative studies series editor Ph NORTON*, Londres, Reuven. Y. HAZAN, 2006, 184 p.
- *HEURTIN J. Ph., L'espace public parlementaire. Essai sur les raisons du législateur*, Paris, PUF, 1999, 281 p.
- *HUCHON J. P., Jours tranquilles à Matignon*, Paris, Grasset, 1993, 279 p.
- *JAN P.* (dir.), *La Constitution de la Cinquième République. Réflexions pour un cinquantenaire*, Paris, La Documentation Française, 2008, 238 p.
- *JAN P., Le Parlement de la Cinquième République*, Paris, Ellipses, 1999, 141 p.
- *JOXE P.,* Cas de conscience, Paris, Labor et Fides, 2010, 243 p.
- *JUPPE A., Je ne mangerai plus de cerises en hiver…,* Paris, Plon, 2009, 241 p.
- *KAROUTCHI R., Mes quatre vérités*, Paris, Flammarion, 2009, 299 p.
- *KIMMEL A., L'Assemblée Nationale sous la Cinquième République*, Paris, PFNSP, 1991, 394 p.
- *LACROIX B. et LAGROYE J., Le Président de la République, usage et genèse d'une institution*, Paris, PFNSP, 1992, 402 p.
- *LAFLANDRE M., Les sources du droit parlementaire sous la Cinquième République*, Paris, LGDJ, 1996, 189 p.
- *LAMOINE G., Histoire constitutionnelle anglaise*, Paris, PUF, coll. Que sais-je ?, 1995, 127 p.
- *LANG J., Le choix de Versailles*, Paris, Calmann-Lévy, 2009, 207 p.
- *LASSALE J. P., Les partis politiques aux Etats-Unis*, Paris, PUF, coll. Que sais-je ?, 1987, 125 p.
- *LE TROMBINOSCOPE, L'information professionnelle du monde politique*, t. 1, *Parlement, Gouvernement, Institutions*, 30e éd., 2009-2010.
- *LEFEBVRE R. et ROGER R.* (dir.), *Les partis politiques à l'épreuve des procédures délibératives*, Paris, Presses universitaires de Rennes, 2009, 217 p.
- *LERUEZ J., Gouvernement et politique en Grande-Bretagne*, Paris, PFNSP et Dalloz, coll. Amphithéâtres, 1997, 422 p.
- *LERUEZ J., Le Système politique britannique, de WINSTON CHURCHILL à TONY BLAIR*, 2e éd., Paris, Armand Colin, 2001, 331 p.
- *LETAMENDIA P., Le Mouvement Républicain Populaire : le MRP, histoire d'un grand parti français*, Paris, éd. Beauchesne, 1995, 381 p.

- *LUCHAIRE F. et CONAC G., La Constitution de la République française*, Paris, Economica, 1987, 1402 p.
- *LONGUET Cl. E., Le Congrès des Etats-Unis*, Paris, PUF, coll. Que sais-je ?, 1989, 127 p.
- *MARION G, G. DEFFERRE*, Paris, Albin Michel, 1989, 361 p.
- *MASCLET J. Cl., Un député pour quoi faire ?*, Paris, PUF, droit d'aujourd'hui, 1982, 226 p.
- *MASSIANI-FAYOLLE M. P., Vie politique et société américaine*, Paris, PUF, coll. Que sais-je ?, 1999, 127 p.
- *MAUROY P., A gauche*, Paris, Marabout histoire, 1986, 352 p.
- *MAUROY P., Mémoires, vous mettez du bleu au ciel*, Villeneuve-d'Ascq, Plon, 2003, 507 p.
- *MAUS D., Le Parlement sous la Cinquième République*, Paris, PUF, coll. Que sais-je, 1996, 127 p.
- *MENY Y., La corruption de la République*, Paris, Fayard, 1992, 351 p.
- *MITTERRAND F. et WIESEL E., Mémoires à deux voix*, Paris, Odile Jacob, 1995, 216 p.
- *MITTERRAND F., Ici et maintenant*, Paris, Le livre de poche, 308 p.
- *MITTERRAND F., Un socialisme du possible*, Paris, Le Seuil, 1970, 118 p.
- *MONNERVILLE G., Vingt-deux ans de présidence*, Paris, Plon, 1980, 477 p.
- *MOPIN M., Les grands débats parlementaires de 1875 à nos jours*, Paris, La Documentation Française, Notes et études documentaires, 1988, 551 p.
- *MOUSSEAU J., CHABAN DELMAS*, Paris, Perrin, 2000, 425 p.
- *NAY C., Le noir et le rouge ou l'histoire d'une ambition*, Paris, Grasset et Fasquelle, 1984, 380 p.
- *NAY C., Les sept MITTERRAND ou les métamorphoses d'un septennat*, Paris, Grasset, 1988, 286 p.
- *OCKRENT Ch., Portraits d'ici et d'ailleurs*, Paris, Editions de l'aube, 189 p.
- *OFFERLE M., Les partis politiques*, Paris, PUF, Que sais-je, Paris, 2008, 126 p.
- *PEYREFITTE A., C'était DE GAULLE*, Paris, Fallois, Fayard, t. 1, 1994, 598 p., t. 2, 1997, 652 p., t. 3, 2000, 678 p.
- *PFIMLIN P., Mémoires d'un européen de la Quatrième à la Cinquième République*, Paris, Fayard, 1991, 391 p.
- *PFISTER Th., La vie quotidienne à Matignon au temps de l'Union de la gauche*, Paris, Folio actuel, 1986, 372 p.

- *PIERRET Ch., Ministre à gauche. Le magique et le réel*, Paris, Le pré aux clercs, 2002, 216 p.
- *POHER A., Trois fois Président*, Paris, 1993, Plon, 275 p.
- *QUILES P. et LEVAI Y., Les 577. Des députés pour quoi faire ?*, Paris, Stock, 2001, 229 p.
- *ROCARD M., Le cœur à l'ouvrage*, Paris, Odile Jacob, 1990, 344 p.
- *ROGERS R., WALTERS R. and HAVARD WALTERS R., How Parliament works*, Londres, Pearson education, 2006, 490 p.
- *ROLLAND H., Souvenirs dérangeants d'un godillot indiscipliné*, Paris, Albin Michel, 1990, 215 p.
- *ROUSSELIER N., Le Parlement de l'éloquence. La souveraineté de la délibération au lendemain de la Grande Guerre*, Paris, Presses de Sciences Po, 1997, 228 p.
- *RUSH M., Parliament today*, Manchester University press, 2005, 338 p.
- *SANGUINETTI A., Une nouvelle résistance*, Paris, Plon, 1976, 212 p.
- *SARKOZY N., Témoignage*, Paris, XO éditions, 2006, 280 p.
- *SCHRAMECK O., Dans l'ombre de la République. Les cabinets ministériels*, Paris, Dalloz, 2006, 214 p.
- *SCHRAMECK O., Les cabinets ministériels*, Paris, Dalloz, 1995, 98 p.
- *SEARING D., Westminster's world : understanding political rules*, Harvard University Press, 1994, 498 p.
- *SELECT COMMITTEE ON MODERNISATION OF THE HOUSE OF COMMONS, Revitalising the Chamber : the role of backbench members, first report of Session 2006-2007*, 131 p.
- *SEZNEC B., SEGUIN*, Paris, Grasset, 1994, 318 p.
- *SIEGFRIED A., De la Troisième à la Quatrième République*, 3e éd., Paris, Grasset, 1956, 270 p.
- *SOURY A., L'envers de l'hémicycle*, 3e éd., Paris, L'Harmattan, 1995, 362 p.
- *TARDIEU A., La réforme de l'Etat. Les idées maîtresses de ''l'heure de la décision'',* Paris, Ernest Flammarion, 1934, 142 p.
- *TOINET M. F., La présidence américaine*, Paris, Montchrestien, coll. Clefs politiques, 1991, 160 p.
- *TOINET M. F., Le Congrès des Etats-Unis*, Paris, PUF, 1972, 230 p.

- *TOINET M. F.*, *Le système politique des Etats-Unis*, 2e éd., Paris, PUF, coll. Thémis sciences politiques, 1990, 640 p.
- *TÜRK A.*, *Quand les portes s'ouvrent*, entretien avec J. Cl. PIAU et L. HOSSEPIED, Marcq en Barœul, Du Quesne, 1994, 247 p.
- *TURPIN C. et TOMKINS A.*, *British Government and the Constitution : text and materials*, Cambridge University Press, 2007, 847 p.
- *UCHAN O.*, *Le triangle Elysée Matignon Palais-Bourbon*, Paris, Ellipses, 1998, 160 p.
- *VINTZEL C.*, *Les armes du Gouvernement dans la procédure législative, étude comparée : Allemagne, France, Italie, Royaume-Uni*, Paris, Dalloz, 2011, 836 p.
- *WILLIAMS Ph.*, *La vie politique sous la Quatrième République*, Paris, Armand Colin, 1971, 866 p.
- *WILSON W.*, Le Gouvernement congressionnel, Paris, Giard et Briere, 1900, 372 p.
- *YSMAL C.*, *Les partis politiques sous la Cinquième République*, Paris, Montchrestien, Domat politique, 1989, 312 p.
- *ZOLLER E.*, *Le droit des Etats-Unis*, Paris, PUF, coll. Que sais-je ?, 2001, 127 p.

THESES ET MEMOIRES

- *AVRIL P.*, *Le régime politique de la Cinquième République*, 3e éd. mise à jour, Paris, LGDJ, bibliothèque constitutionnelle et de sciences politiques, 1975, 449 p.
- *BALDACCI M. J. et GOMEZ DEL JUNCO G. et S.*, *L'expérience de la fédération de la gauche démocrate et socialiste à l'Assemblée Nationale*, Mémoire, sciences politiques, Paris, 1972, 327 p.
- *BAUFUME B.*, *Le droit d'amendement et la Constitution sous la Cinquième République*, 2e éd. mise à jour, Paris, LGDJ, bibliothèque constitutionnelle et de sciences politiques, 1993, 618 p.
- *BEAUD O.*, *Etat et souveraineté. Eléments pour une théorie de l'Etat*, thèse, droit public, Paris, 1989, 608 p.
- *BENECH A.*, *Les rapports entre les groupes parlementaires et les partis politiques*, mémoire, droit public, Paris, 2001, p. 115.
- *BENETTI J.*, *Droit parlementaire et fait majoritaire à l'Assemblée Nationale sous la Cinquième République*, thèse, droit public, Paris I, 2004, 467 p.

- *BLANCO L. I., Le renouveau parlementaire : les réformes de la fonction normative et le contrôle du Parlement français depuis les années 1990*, mémoire, sciences politiques, Paris II, 2005, 95 p.
- *BONDUELLE A., Le pouvoir d'arbitrage du Premier Ministre sous la Cinquième République*, Paris, LGDJ, bibliothèque constitutionnelle et de sciences politiques, 1999, 538 p.
- *BOUSQUET F. Ch., Le statut de l'opposition sous la Cinquième République*, thèse, droit public, Paris I, 2005, 543 p.
- *CANOVES-FUSTER N., Les collaborateurs parlementaires sous la Cinquième République, le cas de l'Assemblée Nationale*, mémoire, sciences politiques, Paris, 2006, 117 p.
- *CHABANIS H., Le groupe des réformateurs démocrates sociaux à l'Assemblée Nationale, avril 1973- juillet 1974*, mémoire, sciences politiques, Paris, 1974, 106 p.
- *CHEVALIER F., Le Sénat français 1875-1995. Essai sur le recrutement et la représentativité des membres de la seconde chambre*, Paris, LGDJ, bibliothèque constitutionnelle et de sciences politiques, 1998, 383 p.
- *COLLIARD J. Cl., Gouvernements et majorité dans les régimes parlementaires contemporains*, thèse de droit public, Paris I, 1974, 471 p.
- *CULLIEYRIER J. F., Le groupe parlementaire socialiste à l'Assemblée Nationale française (1962-1967)*, mémoire, sciences politiques, Paris, 1970, 151 p.
- *DISSEZ H., L'étude d'un groupe parlementaire. Le cas du groupe MRP du Sénat de la Quatrième et la Cinquième Républiques*, mémoire, sciences politiques, Paris, 1965, 130 p.
- *DIVELLEC (LE) A., Le Gouvernement parlementaire en Allemagne, contribution à une théorie générale*, Paris, LGDJ, bibliothèque constitutionnelle et de sciences politiques, 2004, 612 p.
- *ENFERT C., Le règlement du Sénat sous la Cinquième République*, thèse Paris I, Paris, Economica, 1999, 363 p.
- *FELDMAN J. Ph., Le vote personnel*, mémoire, sciences politiques, Paris II, 1990, 242 p.
- *FONDRAZ L., Les groupes parlementaires au Sénat sous la Cinquième République*, thèse Paris I, Paris, Economica, 2000, 288 p.
- *GARNIER R., La démocratie gouvernante au Portugal*, thèse, droit public, Paris I, 2001, 1222 p.
- *GICQUEL J., Essai sur la pratique de la Cinquième République*, Paris, LGDJ, bibliothèque constitutionnelle et de sciences politiques, 1968, 398 p.

- *HERMEL A.,* La discipline dans les partis politiques et la démocratie représentative en France de 1981 à nos jours, thèse, droit public, Nancy II, 2001, 486 p.
- *HOUILLON G.*, *Le lobbying en droit public*, thèse, droit public, Paris V, 2008, 739 p.
- *JACQUEMARS Ch., LEVY F., MARIE M. et PERILHOU F.*, *Le groupe parlementaire UDR*, Mémoire, sciences politiques, Paris, 1969.
- *KERNINON J.*, *Le groupe parlementaire socialiste du Sénat, 1968-1971*, mémoire, sciences politiques, Paris I, 1972, 152 p.
- *LAFLANDRE M.*, *Les sources du droit parlementaire sous la Cinquième République*, mémoire, droit public, Paris II, 1996, 191 p.
- *LAGOUTTE A.*, *Le rôle du Parlement, étude comparative des cas français et britanniques*, mémoire, sciences politiques, Aix-en-Provence, 2008, 125 p.
- *LAMOUSSIERE M.*, Le *Groupe parlementaire Progrès et Démocratie Moderne, 1967-1970*, mémoire, sciences politiques, Paris I, 1973, 217 p.
- *LANSOY D.*, *Les groupes de la majorité et l'action de leurs présidents de 1974 à 1981*, mémoire, sciences politiques, Paris, 1982, 139 p.
- *LELEU D.*, *Les groupes parlementaires et l'élaboration de la législation de l'avortement*, mémoire, sciences politiques, Paris II, 1973-1974, 129 p.
- *MAERKER D.*, *La question de la légitimité d'un débat « technique » au Parlement. Le cas de l'examen à l'Assemblée Nationale de la réforme des professions juridiques et judiciaires (14-21 juin 1990)*, mémoire, systèmes politiques comparés, Paris I, 1991, 149 p.
- *MAISL H.*, *Le groupe communiste à l'Assemblée Nationale (1962-1967)*, mémoire, sciences politiques, Paris, 1967, 199 p.
- *MAISONNEUVE Ch.*, *Le Front national à l'Assemblée nationale : histoire d'un groupe parlementaire*, 1986-1988, mémoire, sciences politiques, Paris, 1991, 101 p.
- *MARTEL P.*, *Gouvernement et Parlement au cours de la fonction législative dans la Constitution de 1958*, thèse, droit public, Paris II, 1992, 435 p.
- *MARTIN A.*, *Les présidents des assemblées parlementaires sous la Cinquième République*, Paris, LGDJ, bibliothèque constitutionnelle et de sciences politiques, 1996, 632 p.
- *MAUGUIN-HELGESON M.*, *L'élaboration parlementaire de la loi, étude comparative (Allemagne, France, Royaume-Uni)*, Paris, Dalloz, bibliothèque parlementaire et constitutionnelle, 2006, 526 p.

- *MASSART A., L'UDF : naissance et organisation d'un regroupement de partis*, thèse, sciences politiques, Lille II, 1997, 568 p.
- *MASCLET J. Cl., Le rôle du député et ses attaches institutionnelles sous la Cinquième République*, Paris, LGDJ, bibliothèque constitutionnelle et de sciences politiques, 1979, 428 p.
- *MIN-JEOUNG K., La discipline de vote des parlementaires en régime parlementaire*, mémoire, sciences politiques, Paris II, 1989, 77 p.
- *MOITTIE B., Les groupes parlementaires à la Chambre des Députés sous la Troisième République*, mémoire, sciences politiques, Paris II, 2000, 94 p.
- *NANTOIS (DE) Ch., Le député : une étude comparative, France, Royaume-Uni, Allemagne*, Paris, LGDJ, bibliothèque constitutionnelle et de sciences politiques, 2010, 651 p.
- *NANTOIS (DE) Ch., Le député : une étude comparative, France, Royaume-Uni, Allemagne*, thèse, droit public, Paris X, 2006, 753 p.
- *SIMMONY M., Les groupes parlementaires de la majorité à l'Assemblée Nationale 1968-1978. La mise en place de ces groupes et leurs activités parlementaires*, thèse, droit public, Paris II, 1978, 499 p.
- *SIMMONY M., L'activité législative et de contrôle du groupe parlementaire de l'Union des Démocrates pour la République sous la quatrième et la cinquième législatures*, mémoire, sciences politiques, Paris, 1975,161 p.
- *TOULEMONDE G., Le déclin du Parlement sous la Cinquième République. Mythe et réalités*, thèse, droit public, Lille II, 1998, 544 p.
- *TRANCHAT P., Le groupe parlementaire Progrès et Démocratie Moderne (avril 1967-avril 1971)*, mémoire, sciences politiques, Grenoble, 1971, 121 p.
- *TÜRK P., Les commissions parlementaires permanentes et le renouveau du Parlement sous la Cinquième République*, Paris, Dalloz, bibliothèque parlementaire et constitutionnelle, 2005, 763 p.
- *VALETTE J. P., La dynamique du pouvoir exécutif sous la Cinquième République*, thèse, droit public, Paris I, 1993, 734 p.
- *VINTZEL C., Les armes du Gouvernement dans la procédure législative, étude comparée : Allemagne, France, Italie, Royaume-Uni*, Paris, Dalloz, bibliothèque parlementaire et constitutionnelle, 2011, 836 p.

- *ZARKA J. Cl., Fonction présidentielle et problématique majorité présidentielle/majorité parlementaire sous la Cinquième République*, Paris, LGDJ, bibliothèque constitutionnelle et de sciences politiques, 1992, 497 p.

ARTICLES, CONTRIBUTIONS ET COLLOQUES

- *ARDANT Ph.*, Les développements récents du parlementarisme, *Revue internationale de droit comparé*, vol. 46, 1994, n° 2, p. 593-603.
- *ARDANT Ph.*, Un Président, pour quoi faire ?, *Liber Amicorum J. WALINE*, *Gouverner, Administrer, Juger*, Paris, Dalloz, 2002, p. 3-14.
- *AROMATARIO S.*, La dérive des institutions vers un régime présidentiel, *RDP*, 2007, p. 731-752.
- *ARTER D.*, Committee cohesion and the "corporate dimension" of parliamentary committees : a comparative analysis, *in* HAZAN R. Y. (dir.), *Cohesion and discipline in legislatures, political party, party leadership, and parliamentary Committee and governance*, *Library of legislative studies*, Londres, Reuven. Y. HAZAN, 2006, p. 73-87.
- *AUBERT J. F.*, Vertus d'un système non majoritaire, *Pouvoirs*, n° 85, 1998, p. 119-131.
- *AUDIGIER F.*, Entretien avec A. TERRENOIRE, *Parlement[s]*, n° 12, 2009, p. 98-112.
- *AUDIGIER F.*, Le groupe gaulliste : quand les godillots doutent, *Parlement[s]*, n° 9, 2008, p. 12-30.
- *AUDIGIER F.*, Entretien avec A. TERRENOIRE, *Parlement[s]*, n° 9, 2008, p. 157-169.
- *AUSTIN J. L.*, Les exceptions d'irrecevabilité soulevée par les parlementaires, *RDP*, 1983, p. 687-737.
- *AUVRET P.*, La qualification du régime : un régime parlementaire, *RDP*, 1998, p. 1516-1525.
- *AVRIL E.*, *L'impossible standardisation des pratiques militantes au sein du New labour, le cas de Finchley, section locale récalcitrante*, *Politix*, n° 81, 2008, p. 151-178.
- *AVRIL P. et GICQUEL J.*, Chronique Constitutionnelle Française, *Pouvoirs*, 1977-2011.
- *AVRIL P. et GICQUEL J.*, L'apport de la révision constitutionnelle à la procédure parlementaire, *RFDC*, 1992, p. 439-455.
- *AVRIL P.*, Chaque institution à sa place… le Président, le parti et le groupe, *Pouvoirs*, n° 20, 1981, p. 115-126.

- *AVRIL P.*, Des conventions à la révision de la Constitution, *RFDC*, 2008, p. 49-53.
- *AVRIL P.*, Droit parlementaire et droit constitutionnel sous la Cinquième, *RDP*, 1984, p. 573-586.
- *AVRIL P.*, Enchantement et désenchantement constitutionnels sous la Cinquième République, *Pouvoirs*, n° 126, 2008, p. 5-16.
- *AVRIL P.*, Equilibrer la présidence quinquennale ?, *Droits*, n° 44, 2007, p. 149-159.
- *AVRIL P.*, L'improbable « statut de l'opposition », *Les Petites Affiches*, 12 juillet 2006, n° 138, p. 7 et svtes.
- *AVRIL P.*, La majorité parlementaire ?, *Pouvoirs*, n° 68, 1994, p. 45-53.
- *AVRIL P., La rénovation du Parlement : mythes et réalités,* Les Petites Affiches, *juin 2007, n° 123, p. 8 et svtes.*
- *AVRIL P.***,** Le *dévoiement***,** Pouvoirs**,** n° 64, 1993, p. 137-145.
- *AVRIL P.*, Le Parlement législateur, *RFSP*, 1981, n° 1, p. 15-31.
- *AVRIL P.*, Le parlementarisme rationalisé, *RDP*, 1998, p. 1507-1515.
- *AVRIL P.*, Le statut de l'opposition, un feuilleton inachevé, *Les Petites Affiches*, décembre 2008, n° 254, p. 9 et svtes.
- *AVRIL P.*, Le vote bloqué (1969-1970), *RDP*, 1971, p. 469-503.
- *AVRIL P.*, Le vote bloqué, *RDP*, 1965, p. 399-457.
- *AVRIL P.*, Les chefs de l'Etat et la notion de majorité présidentielle, *RFSP*, 1984, n° 4-5, p. 752-765.
- *AVRIL P.*, Les conditions d'une revalorisation du rôle du Parlement, *in La Cinquième République, évolutions et débats*, Cahiers français, n° 332, 2006, La Documentation Française, p. 52-56.
- *AVRIL P.*, Quel équilibre entre exécutif et législatif ?, *RDP*, 2002, p. 268-279.
- *AVRIL P.*, Qui fait la loi ?, *Pouvoirs*, n° 114, 2005, p. 89-99.
- *AVRIL P.*, Signification de la Cinquième République, *Pouvoirs*, n° 4, 1978, p. 91-105.
- *AVRIL P.*, Un nouveau droit parlementaire, *RDP*, 2010, p. 120-134.
- *AVRIL P.*, Un tournant du régime ?, *RDP*, 1973, p. 777-800.
- *AVRIL P.*, Une revanche du droit Constitutionnel ?, *Pouvoirs*, n° 49, 1989, p. 5-13.
- *BACHELOT C.*, La culture d'organisation au Parti Socialiste, de l'explication à l'appropriation des normes, *in* HAEGEL F. (dir.), *Partis politiques et système partisan en France*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 2007, p. 143-181.

- *BACHELOT C.*, Parti Socialiste français et Parti Travailliste britannique, le cas des groupes dirigeants, *Vingtième Siècle*, n° 96, 2007/4, p. 107-121.
- *BACHSCHMIDT Ph.*, La nouvelle procédure législative : une revalorisation des droits du... Gouvernement ?, *Constitutions*, 2010, p. 50 et svtes.
- *BACHSCHMIDT Ph.*, Le succès méconnu des lois d'initiative parlementaire, *RFDC*, 2009, p. 343-365.
- *BACOT G.*, Du bipartisme dans la Constitution la Cinquième République, *RDP*, 1978, p. 21-39.
- *BALME R.*, Le parlementarisme rationalisé de la Cinquième République à la lumière du choix rationnel, lecture critique de J. D. HUBER, Rationalizing parliament legislature institution and party politics in France, *RFSP*, 1998, n° 1, p. 147-150.
- *BARATIER P.*, Le Parlement Outre-manche, *RDP*, 1961, p. 308-310.
- *BARBONI Th.*, Dos à dos : l'impossible coopération entre le parti socialiste et son groupe à l'Assemblée Nationale, *Parlement[s]*, n° 12, 2009, p. 144-156.
- *BASSI M.*, Bilan de la session parlementaire, *RPP*, n° 758, 1965, p. 79-81.
- *BASTID P.*, SIEYES et le Gouvernement parlementaire, *RDP*, 1939, p. 401-433.
- *BAUMEL J.*, Préserver l'unité du gaullisme, *RPP*, n° 766, 1966, p. 5-11.
- *BEAUD O.*, A la recherche de la légitimité de la Cinquième République, *Droits*, n° 44, 2007, p. 71-91.
- *BEAUSSIER A. L.*, Le Parlement français, acteur renouvelé des politiques d'assurance-maladie, n° 28, *Pôle Sud*, 2008/1, p. 35-53.
- *BEAUTE J.*, Le règlement intérieur de la Chambre des Communes britannique d'hier à aujourd'hui, *RDP*, 1996, p. 1555-1586.
- *BELLAMY D.*, Entretien avec Ch. PASQUA, *Parlement[s]*, n° 12, 2009, p. 113-123.
- *BELLAMY D.*, Historique des groupes parlementaires gaullistes, *Parlement[s]*, n° 12, 2009, p. 8-21.
- *BELLON Ch.* , Aristide BRIAND et la séparation des Eglises et de l'Etat. Du travail en commission au vote de la loi (1903-1905), *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, 2005/3 no 87, p. 57-72.
- *BELLON Ch.*, Les parlementaires socialistes et la loi de 1905, *Parlement[s], Revue d'histoire politique*, 2005/1 n° 3, p. 116-136.
- *BELORGEY G.*, La Cinquième République : petit répertoire des idées reçues et des serpents de mer, *RPP*, n° 1045, 2007, p. 110-118.

- *BELORGEY J. M.*, Le Parlement à refaire, *RPP*, n° 955, 1991, p. 31-47.
- *BENETTI J.*, Le droit d'amendement aux textes des commissions mixtes paritaires, 1/2, *Les Petites Affiches*, août 1999, n° 166, p. 13 et svtes.
- *BENETTI J.*, Le droit d'amendement aux textes des commissions mixtes paritaires, 2/2, *Les Petites Affiches*, août 1999, n° 167, p. 4 et svtes.
- *BENETTI J.*, Le parlementarisme après la révision constitutionnelle de 2008 : tout changer pour ne rien changer ?, *Politeia*, n° 15, 2009, p. 367-386.
- *BENETTI J.*, L'impact du fait majoritaire sur la nature du régime (réflexion sur le régime parlementaire de la Cinquième République), *Les Petites Affiches*, juillet 2008, n° 138, p. 20 et svtes.
- *BERLIA G.*, Chronique constitutionnelle parlementaire française, le projet de loi du 5 mai 1967 demandant une application de l'article 38 de la Constitution, *RDP*, 1967, p. 503-510.
- *BERNARD M.*, Le groupe des Républicains Indépendants : « l'ordre et le dialogue », *Parlement[s]*, n° 9, 2008, p. 31-43.
- *BERNARD M.*, Le projet giscardien face aux contraintes du pouvoir, *in* BERSTEIN S. et SIRINELLI J. F., *Les années Giscard, les réformes de la société, 1974-1981*, Paris, Armand Colin, 2007, p. 13-26.
- *BERNOUSSI-IDRISSI N.*, Les groupes parlementaires au Maroc, *RFDC*, 2005, p. 203-219.
- *BIDEGARAY Ch.*, P. AVRIL à la recherche des « conventions de Constitution », *RFSP*, 1998, n° 5, p. 664-672.
- *BIDEGARAY Ch.*, Sur les lacunes du droit parlementaire : l'affaire STEHLIN, *RDP*, 1975, p. 751-800.
- *BIGAUT Ch.*, Le ministre chargé des Relations avec le Parlement, *La Revue Administrative*, 1987, n° 237, p. 582-587.
- *BIRENBAUM G.*, Le Front National à l'Assemblée (1986-1988). Respect et subversion de la règle parlementaire, *Politix*, n° 20, 1992, p. 99-118.
- *BLAMONT E.*, Essai comparatif sur les modes de votation en usage dans les principaux parlements, *RDP*, 1950, p. 821-832.
- *BLANQUER J. M. et GUETTIER Ch.*, Entretien avec A. JUPPE, *RDP*, 1998, p. 1294-1302.
- *BONNARD M.*, Les pratiques parlementaires sous le Directoire, *RFDC*, 1990, p. 213-237.
- *BOUDART J.*, La crise identitaire du Parlement français, *RDP*, 1992, p. 1321-1402.
- *BOUDON J.*, Sur le cumul des mandats : quelle originalité française ?, *RDP*, 2010, p. 1691-1707.

- *BOUISSOU J. M.*, Le phénomène des factions dans le système politique japonais, *RDP*, 1981, p. 1271-1342.
- *BOURGUINAT E.*, L'agenda d'une députée. M. BILLARD, députée du centre de Paris, *Le journal de l'école de Paris du management*, n° 54, 2005/4, p. 7-14.
- *BRAIBANT G.*, Qui fait la loi, *Pouvoirs*, n° 64, 1993, p. 43-47.
- *P. BRECHON*, Les partis politiques dans l'expression du suffrage, *Pouvoirs*, n° 120, 2006, p. 109-121.
- *BREHIER Th.*, Les groupes de pression à l'Assemblée, *Pouvoirs*, n° 34, 1985, p. 107-119
- *BRIMO A.*, A propos de la typologie des régimes constitutionnels des démocraties occidentales contemporaines, *in Mélanges offerts à P. COUZINET*, Toulouse, Université des sciences sociales de Toulouse, 1974, p. 21-42.
- *BRIMO A.*, Le vote personnel des Députés à l'Assemblée Nationale, *AJDA*, 1952, p. 18-21.
- *BRIMON-MACKOWIAK M.*, Les révisions du règlement de l'Assemblée Nationale de mars 1994 et d'octobre 1995 ou le constat d'une certaine récurrence, *RDP*, 1997, p. 427-456.
- *BUE N. et DESAGE F.*, Le monde réel des coalitions, l'étude des alliances partisanes de Gouvernement à la croisée des méthodes, *Politix*, n° 88, 2009, p. 9-37.
- *CACQUERAY (DE) S.*, Le Sénat et la révision constitutionnelle relative à l'organisation décentralisée de la République, http://www.droitconstitutionnel.org/congresmtp/textes6/CACQUERAY.pdf
- *CAHOUA P.*, Les commissions, lieu du travail législatif, *Pouvoirs*, n° 34, 1985, p. 38-49.
- *CAMBY J. P.*, Article quatre de la Constitution : d'une reconnaissance de la liberté politique à des exigences de droit, *RDP*, 1998, p. 321-327.
- *CAMBY J. P.*, Le droit parlementaire, droit de la minorité ?, *in Mélanges P. AVRIL, La République*, Paris, Montchrestien, 2001, p. 419-435.
- *CAMBY J. P.*, Les débuts de la onzième législature, *RDP*, 1997, p. 663-666.
- *CAPITANT R.*, La coutume constitutionnelle, *RDP*, 1979, p. 959-970.
- *CAPITANT R.*, Régimes parlementaires, *Mélanges CARRE DE MALBERG*, Paris, Sirey, 1933, 536 p.
- *CARCASSONNE G.*, Ce que fait Matignon, *Pouvoirs*, n° 68, 1994, p. 31-44.
- *CARCASSONNE G.*, De la démocratie au Parlement, *Pouvoirs*, n° 64, 1993, p. 35-41.
- *CARCASSONNE G.*, Frein ou moteur, *Pouvoirs*, n° 91, 1999, p. 97-107.

- *CARCASSONNE G.*, Immuable Cinquième République, *Pouvoirs*, n° 126, 2008, p. 27-36.
- *CARCASSONNE G.*, La place de l'opposition : le syndrome français, *Pouvoirs*, n° 85, 1998, p. 75-87.
- *CARCASSONNE G.*, La résistance de l'Assemblée Nationale face à l'affaiblissement de son rôle, *in* DUHAMEL O. et PARODI J. L., *La Constitution de la Cinquième République*, PFNSP, 1985, p. 330-341.
- *CARCASSONNE G.*, Le bonheur de l'opposition, *Pouvoirs*, n° 108, 2004, p. 145-155.
- *CARCASSONNE G.*, Le Parlement sous M. ROCARD, AFSP, Groupe d'études des Parlements, 21 novembre 1991. *Jus Politicum*, n° 2, mars 2009. http://www.juspoliticum.com/Guy-Carcassonne-Le-Parlement-sous.html.
- *CARCASSONNE G.*, Que reste-t-il du parlementarisme rationalisé ?, *in* JAN P. (dir.), *La Constitution de la Cinquième République. Réflexions pour un cinquantenaire*, Paris, La Documentation Française, 2008, p. 97-106.
- *CARCASSONNE G.*, Réhabiliter le Parlement, *Pouvoirs*, n° 49, 1989, p. 37-45.
- *CARTIER-MOLIN Th.*, La portée du nouveau rôle législatif des commissions parlementaires (commentaire des deux premiers alinéas de l'article 42 de la Constitution), *RDP*, 2010, p. 1399-1422.
- *CASSIMATIS G.*, Comment rénover le régime parlementaire, *RPP*, n° 760, 1965, p. 24-37.
- *CASTAGNEZ N.*, Discipline partisane et indisciplines parlementaires, *Parlement[s]*, n° 6, 2006, p. 40-56.
- *CAYROL R. et PARODI J. L.*, Le centrisme deux ans après, *RFSP*, 1968, n° 1, p. 93-106.
- *CAYROL R., PARODI J. L. et YSMAL C.*, Les députés français et le système politique, *RFSP*, 1975, n° 1, p. 72-105.
- *CAYROL R., PARODI J. L. et YSMAL C.*, Recherches actuelles sur les parlementaires et les « élites », *RFSP*, 1970, n° 4, p. 72-105.
- *CHAGNOLLAUD D.*, Les Présidents de la Cinquième République et le mode d'élection des députés à l'Assemblée Nationale, *Pouvoirs*, n° 32, 1985, p. 95-117.
- *CHAGNOLLAUD D.*, SHERLOCK HOLMES et le casse-tête chinois : classification des régimes politiques et élections concurrentielles, *in Mélanges en l'honneur de F. JEANNEAU : Les mutations contemporaines du droit public*, Paris, Dalloz, 2002, p. 325-332.
- *CHANDERNAGOR A.*, Le système parlementaire français théorie et réalité, *Revue des parlementaires de langue française*, n° 34, 1978, p. 25-35.

- *CHARASSE M.*, Saisir le Conseil Constitutionnel. La pratique du groupe socialiste de l'Assemblée Nationale (1974-1979), *Pouvoirs*, n° 13, 1980, p. 81-94.
- *CHARLOT J.*, L'après gaullisme, *RFSP*, 1968, n° 1, p. 68-76.
- *CHARLOT J.*, L'Union pour la Nouvelle République : un bilan, *RFSP*, 1967, n° 1, p. 78-86.
- *CHARLOT J.*, La Cinquième République : une mutation politique, *Pouvoirs*, n° 4, 1978, p. 107-116.
- *CHARLOT J.*, *Le Président et le parti majoritaire du gaullisme au socialisme*, *RPP*, 1983, p. 27-43.
- *CHARLOT J.*, Les mutations du système de partis français, *Pouvoirs*, n° 49, 1989, p. 27-35.
- *CHARLOT J.*, Les troisièmes assises nationales de l'UNR, *RFSP*, 1964, n° 1, p. 86-94.
- *CHAUSSEBOURG A.*, Les groupes parlementaires au Sénat, *Pouvoirs*, n° 44, 1988, p. 69-77.
- *CHAZELLE R.*, Continuité et traditions juridiques au sein de la seconde chambre. Le Sénat et le droit parlementaire coutumier, *RDP*, 1987, p. 711-733.
- *CHAZELLE R., LAFLANDRE M.*, Le rappel au règlement dans la procédure parlementaire de la Cinquième République, *RDP*, 1990, p. 677-707.
- *CHEVALLIER J.*, La coutume et le droit constitutionnel français, *RDP*, 1970, p. 1375-1416.
- *CHIROUX R.*, Commentaire de l'article 27, *in* F. LUCHAIRE et G. CONAC, *La Constitution de la République française*, Paris, Economica, 1987, p. 693-708.
- *COLLIARD J. Cl.*, La séparation des pouvoirs, *in* O. DUHAMEL et Y. MENY (Dir.), *Dictionnaire constitutionnel*, Paris, PUF, 1992, p. 972-975.
- *COLLIARD J. Cl.*, Le système des partis ou la Constitution politique de la Cinquième République, *RDP*, 1998, p. 1611-1624.
- *COLLIARD J. Cl.*, Les Républicains Indépendants : doctrine et programme, *RPP*, n° 830, 1972, p. 32-44.
- *COLLIARD J. Cl.*, Que peut le Président ?, *Pouvoirs*, n° 68, 1994, p. 15-29.
- *COLLIARD J. Cl.*, Un régime hésitant et déséquilibré, *Pouvoirs*, n° 4, 1978, p. 117-122.
- *COLLOVALD A. et B. GAITI*, Discours sous surveillance : le social à l'Assemblée, *in* D. GAXIE (dir.), *Le social transfiguré* : *sur la représentation politique des préoccupations sociales*, Paris, PUF, 1990, p. 9-54.

- *COLLOVALD A.*, Une politique de la fidélité. La construction du groupe UNR : 1958-1962, *Politix*, n° 10-11, 1990, p. 53-69.
- *COTTA M.*, Partis et Parlement sous la Cinquième République, *Pouvoirs*, n° 4, 1978, p. 17-23.
- *COUDERC M.,* Le législateur parlementaire, pour en finir avec un pléonasme, *Pouvoirs*, n° 64, 1993, p. 49-63.
- *COUTROT A.*, La loi scolaire de décembre 1959, *RFSP*, 1963, n° 2, p. 352-388.
- *COWLEY Ph.*, Rapport auprès du Select Committee on modernisation of the House of Commons, *in Revitalising the Chamber : the role of backbench members*, first report of Session 2006-2007, evidence p. 14-17.
- *DANIEL J. et EMERI Cl.*, L'Assemblée Nationale et son devenir, *RDP*, 1989, p. 1245-1272.
- *DAVIN J. P.*, Les groupes parlementaires, *Pouvoirs*, n° 34, 1985, p. 23-29.
- *DENQUIN J. M.*, Recherche sur la notion de majorité sous la Cinquième République, *RDP*, 1993, p. 949-1015.
- *DEPAUW S.*, Government party discipline in parliamentary democraties : the cases of Belgium, France and the united kingdom in the 1990s, *in* HAZAN R. Y. (dir.), *Cohesion and discipline in legislatures, political party, party leadership, and parliamentary Committee and governance*, *Library of legislative studies*, Londres, Reuven. Y. HAZAN, 2006, p. 130-146.
- *DESMONS E.*, L'exécutif sous la Cinquième République : le Président de la République et le Premier Ministre en représentation, *RDP*, 1998, p. 1562-1581.
- *DESSARCHE J.*, Les délégations parlementaires, *RDP*, 1984, p. 77-103.
- *DETRAGRIACHE-DORLECOURT D.*, Responsabilité devant l'Assemblée ou devant le Président ? La responsabilité gouvernementale pendant les quatre années du septennat de M. POMPIDOU, *RDP*, 1974, p. 789-871.
- *DHOMMEAUX J.*, Le rôle du Parlement dans l'élaboration des engagements internationaux : continuité et changement, *RDP*, 1987, p. 1449-1488.
- *DICKSAHT S.*, L'article 38 de la Constitution et la loi d'habilitation du 22 juin 1967, *RDP*, 1968, p. 832-871.
- *DIONNET J. P.*, Interrogations sur la portée du mandat représentatif : le destin des députés des territoires perdus par la France entre 1814 et 1962, *RDP*, 2003, p. 543-577.

- *DIVELLEC (LE) A.*, Des effets du contrôle parlementaire, *Pouvoirs*, n° 134, 2010, p. 123-139.
- *DIVELLEC (LE) A.*, La chauve-souris. Quelques aspects du parlementarisme sous la *Cinquième* République, *in Mélanges P. AVRIL, La République*, Paris, Montchrestien, 2001, p. 349-363.
- *DIVELLEC (LE) A.*, Le Gouvernement, portion dirigeante du Parlement. Quelques aspects de la réception juridique hésitante du modèle de Westminster dans les Etats européens, *Jus Politicum*, n° 1, décembre 2008, http://www.juspoliticum.com/Le-gouvernement-portion-dirigeante,30.html.
- *DIVELLEC (LE) A.*, Le parlementarisme en Allemagne : de l'exception au « modèle européen », *in* COSTA O., KERROUCHE E. et MAGNETTE P. (dir.), *Vers un renouveau du parlementarisme en Europe*, Bruxelles, Editions de l'université de Bruxelles, 2004, p. 205-230.
- *DIVELLEC (LE) A.*, Le Parlementarisme en Autriche. Enseignement pour une approche renouvelée du régime parlementaire, *RDP*, 1998, p. 147-177.
- *DIVELLEC (LE) A.*, Le prince inapprivoisé, de l'indétermination structurelle de la présidence de la Cinquième République, (simultanément une esquisse sur l'étude des rapports entre « droit de la Constitution » et système de Gouvernement), *Droits*, n° 44, 2007, p. 101-137.
- *DORD O.*, Vers un rééquilibrage des pouvoirs publics en faveur du Parlement, *RFDC*, 2009, p. 99-118.
- *DRAGO G.*, La confection de la loi sous la Cinquième République : pouvoir législatif ou fonction partagée ?, *Droits*, n° 43, 2006, p. 61-71.
- *DREYFUS SCHMIDT M.*, Le métier de sénateur, *Pouvoirs*, n° 44, 1988, p. 59-68.
- *DUBOIS J. P.*, La conception de la présidence de V. GISCARD D'ESTAING, *in* BERSTEIN S., REMOND R. et SIRINELLI J. F., *Les années GISCARD*, in*stitutions et pratiques politiques, 1974-1978*, Paris, Fayard, 2003, p. 59-75.
- *DUFFAUX J. M.*, Les règlements des assemblées parlementaires belges, *RDP*, 1976, p. 749-885.
- *DUHAMEL O.*, Entretien avec MITTERRAND F., Sur les institutions, *Pouvoirs*, n° 45, p. 131-139.
- *DUHAMEL O.*, Une démocratie à part, *Pouvoirs*, n° 126, 2008, p. 17-26.

- *DUPRAT J. P.*, La présence du Gouvernement en commission, une disposition peu débattue du projet de loi organique relatif à la procédure législative, *Les Petites Affiches*, mars 2009, n° 47, p. 6-7.
- *DUPRAT J. P.*, Les groupes parlementaires sous la Cinquième République, *in Mélanges offerts à P. MONTANE de la Roque*, 1986, t. 1, p. 109-147.
- *DUVERGER M.*, Les institutions de la Cinquième République, *RFSP*, 1959, n° 1, p. 101-134.
- *EBRARD P.*, L'article 38 de la Constitution du 4 octobre 1958, *RDP*, 1969, p. 259-304.
- *ECOTAIS (DE L') M.*, Les innovations de Ph. SEGUIN, Président de l'Assemblée Nationale, *Pouvoirs*, n° 74, 1995, p. 169-181.
- *ELKAIM F.*, Le Parlement dans la pensée de F. MITTERRAND, *RDP*, 2003, p. 515-541.
- *EMERI Cl.*, Les déconvenues de la doctrine, *RFSP*, 1984, n° 4-5, p. 671-686.
- *EMERI Cl.*, Quelques perspectives électorales, *Pouvoirs*, n° 114, 2005, p. 157-162.
- *EMERI Cl., SAURIN J. L.*, Vie et droit parlementaire, *RDP*, 1970, p. 637-686.
- *ESPLUGAS P.*, L'interdiction des partis politiques, *RFDC*, 1999, p. 675-709.
- *FABRE M. H.*, Le giscardisme constitutionnel : un chagrin d'amour ?, *RDP*, 1981, p. 571-580.
- *FABRE M. H.*, Promenade solitaire à travers les institutions de la Cinquième République, *RDP*, 1985, p. 909-912.
- *FABRE R.*, Une séparation révolutionnaire ? ALLARD et VAILLANT... les ultras de la commission BRIAND, *Cahiers Jaurès*, 2005/1, N° 175-176, p. 7-32.
- *FAGES M. L.*, L'opportunité manquée d'un statut de l'opposition en France : la réforme du règlement de l'Assemblée Nationale, *Politeia*, n° 16, 2009, http://blogs.sciences-po.fr/recherche-parlement/files/2010/04/ML-Fages-Article.pdf
- *FAUCHER-KING F.*, La « modernisation » du parti travailliste, 1994-2007, succès et difficultés de l'importation du modèle entrepreunarial dans un parti politique, *Politix*, n° 81, 2008, p. 125-149.
- *FELDMAN J. Ph.*, La séparation des pouvoirs et le constitutionnalisme, *RFDC*, 2010, p. 483-496.
- *FOUCAUD F.*, Le secrétaire général de l'Elysée : éclairage sur la présidentialisation du régime, *RDP*, 2010, p. 1001-1054.

- *FOYER J.*, Le président de commission parlementaire, *in Mélanges P. AVRIL, La République*, Paris, Montchrestien, 2001, p. 435-448.
- *FRANÇOIS B.*, A quoi sert l'élection du Président au suffrage universel ?, *Parlement[s]*, n° 4, 2005, p. 128-143.
- *FRANÇOIS B.*, La question de la majorité parlementaire sous la Cinquième République, *in Mélanges P. AVRIL, La République*, Paris, Montchrestien, 2001, p. 319-329.
- *GAHDOUN P. Y.*, L'amélioration de la fabrication des lois. Entre rénovation et révolution, *AJDA*, 2008, n° 34, p. 1872-1879.
- *GAUTHIER-LESCOP L.*, Une résolution du Parlement pour lutter contre l'inflation normative, *RDP*, 2007, p. 111-130.
- *GAXIE D.*, Economie des partis et rétributions du militantisme, *RFSP*, 1997, n° 1, p. 123-154.
- *GAXIE D.*, Les enjeux de la professionnalisation politique, *Mouvements*, n° 18, 2001/5, p. 21-27.
- *GAXIE D.*, Les fondements de l'autorité présidentielle. Transformation structurelle et consolidation de l'institution, *in* LACROIX B. et LAGROYE J., *Le Président de la République, usage et genèse d'une institution*, Paris, PFNSP, 1992, p. 333-375.
- *GAXIE D.*, Les structures politiques des institutions, l'exemple de la Quatrième République, *Politix*, n° 20, 1992, p. 72-98.
- *GIBEL Cl.*, L'évolution des moyens de travail des parlementaires, *RFSP*, 1981, n° 1, p. 211-226.
- *GICQUEL J. E.*, La lutte contre l'abus du droit d'amendement au Sénat, *RDP*, 1997, p. 1350-1374.
- *GICQUEL J. E.*, La promulgation suspension de la loi, *RDP*, 2006, p. 568-574.
- *GICQUEL J. E.*, La restauration du Parlement dans le domaine de la procédure législative : entre espoirs et illusions, *in Mélanges J. GICQUEL, Constitutions et pouvoirs*, Paris, LGDJ, 2008, p. 387-405.
- *GICQUEL J. E.*, Le Sénat sous la seconde cohabitation, *RDP*, 1996, p. 1069-1094.
- *GICQUEL J.*, Chronique institutionnelle élémentaire de la Cinquième République, *Pouvoirs*, n° 4, 1978, p. 77-87.
- *GICQUEL J.*, De la cohabitation, *Pouvoirs*, n° 49, 1989, p. 69-79.
- *GICQUEL J.*, La reparlementarisation, une perspective d'évolution, *Pouvoirs*, n° 126, 2008, p. 47-60.

- *GICQUEL J.*, Sauvegarder l'article 49 alinéa 3, *Les Petites Affiches*, décembre 2008, n° 254, p. 90 et svtes.
- *GILLES W.*, L'opposition parlementaire : étude de droit comparé, *RDP*, 2006, p. 1347-1386.
- *GIRAUD E., GAREM A.*, Plan de réformes d'ordre constitutionnel, *RDP*, 1940-1941, p. 5-57.
- *GOUNELLE M.*, Démocratiser le mandat représentatif, *Le Débat*, n° 141, 2006/4, p. 110-117.
- *GRANGE J.*, Attitudes et vicissitudes du Sénat (1958-1980), *RFSP*, 1981, n° 1, p. 32-84.
- *GROSSMAN E. et SAURUGGER S.*, Les groupes d'intérêts au secours de la démocratie ?, *RFSP*, 2006, n° 2, p. 299-321.
- *GRUNBERG G.*, Partis dominants, partis de gouvernement, partis de système : l'évolution du système de partis français, *in La Cinquième République, évolutions et débats*, cahiers français, n° 332, 2006, La Documentation Française, p. 25-30.
- *GUERIN A.*, La double cassure, *RPP*, n° 780, 1967, p. 99-103.
- *GUERIN A.*, L'Assemblée se cherche, *RPP*, n° 779, 1967, p. 80-83.
- *GUERIN A.*, Les cactus du chemin, *RPP*, n° 778, 1967, p. 98-105.
- *GUERIN A.*, Vie politique, « dissidences et regroupement », *RPP*, n° 775, 1967, p. 84-91.
- *HAGUENEAU C.*, Le domaine de la loi en droit français et en droit anglais, *RFDC*, 1995, p. 247-286.
- *HAMON L. et VAUDIAUX J.*, Vie et droit parlementaire : chronique constitutionnelle et parlementaire française, *RDP*, 1967, p. 290-325.
- *HAMON L., COTTERET J. C.*, Le statut des parlementaires et les rapports entre Parlement et Gouvernement, *RDP*, 1960, p. 986-1001.
- *HAMON L., COTTERET J. C.*, Le statut des parlementaires et les rapports entre Parlement et Gouvernement, *RDP*, 1961, p. 99-105.
- *HAMON L., EMERI Cl.*, La commission mixte paritaire, *RDP*, 1964, p. 101-108.
- *HAMON L., EMERI Cl.*, Le droit d'amendement des parlementaires et l'usage du vote bloqué, *RDP*, 1964, p. 90-100.
- *HAMON L., EMERI Cl.*, Le mandat des parlementaires, le caractère du mandat parlementaire, *RDP*, 1962, p. 706-710.
- *HAMON L., EMERI Cl.*, Les modalités du vote des parlementaires, *RDP*, 1962, p. 278-280.

- *HAMON L., EMERI Cl.*, Les règlements des assemblées, *RDP*, 1962, p. 1130-1136
- *HAMON L., VAUDIAUX J.*, Modalités d'exercice des prérogatives parlementaires, *RDP*, 1968, p. 374-385.
- *HAMON L., VAUDIAUX J.*, Une réflexion télévisée sur l'institution parlementaire, *RDP*, 1968, p. 155-160.
- *HAMON L., VAUDIAUX J.*, La notion de majorité, *RDP*, 1967, p. 904-912.
- *HAMON L., VAUDIAUX J.*, L'étroitesse de la majorité, *RDP*, 1967, p. 931-934.
- *HAMON L., VAUDIAUX J.*, Usages du vote bloqué, *RDP*, 1967, p. 899-904.
- *R. Y. HAZAN*, Does cohesion equal discipline ? towards a conceptual delineation, *in* HAZAN R. Y. (dir.), *Cohesion and discipline in legislatures, political party, party leadership, and parliamentary Committee and governance*, *Library of legislative studies*, Londres, Reuven. Y. HAZAN, 2006, p. 1-10.
- *HERMEL A.*, Etude d'un parti politique français : l'UMP, *Pouvoirs*, n° 111, 2004, p. 147-158.
- *HERMEL A.*, Les partis politiques, objets juridiques, 6e Congrès de l'AFDC, Montpellier, 2005, http://www.droitconstitutionnel.org/congresmtp/textes4/HERMEL.pdf
- *HOMONT A.*, La démission de J. CHABAN DELMAS en juillet 1972, *RDP*, 1972, p. 1479-1530.
- *JACOB Ch.*, Présider le groupe majoritaire à l'Assemblée Nationale, *séminaire du GEVIPAR*, 29/06/2011.
- *JAFFRE J.*, Trente années de changement électoral, *Pouvoirs*, n° 49, 1989, p. 15-26.
- *JAN P.*, Droit Constitutionnel, *Les Petites Affiches*, juillet 2003, n° 150, p. 13 et svtes.
- *JAN P.*, Histoire de la loi, *Les Petites Affiches*, mai 2008, n° 106, p. 8 et svtes.
- *JAN P.*, Interprétations politiques de la Constitution. La Constitution de 1958 à l'épreuve de ses interprètes politiques, *RDP*, 2006, p. 56-567.
- *JAN P.*, Introduction au droit constitutionnel, *Les Petites Affiches*, novembre 2006, n° 223, p. 7 et svtes.
- *JAN P.*, L'article 23, *Les Petites Affiches*, mai 2008, n° 97, p. 73-75.
- *JAN P.*, L'étalement dans le temps de la législation sur la limitation du cumul des mandats, *Les Petites Affiches*, octobre 2001, n° 214, p. 13 et svtes.
- *JAN P.*, La Cinquième République, entre permanence et mutations, *Les Petites Affiches*, juillet 2001, n° 145, p. 8 et svtes.

- *JAN P.*, La procédure accélérée : bilan de deux ans de mise en œuvre, *Les Petites Affiches*, février 2001, n° 35, p. 6 et svtes.
- *JAN P.*, La rénovation du travail parlementaire à l'Assemblée Nationale, *RDP*, 1995, p. 987-1028.
- *JAN P.*, Le parachutage politique, *Les Petites Affiches*, janvier 2004, n° 5, p. 11 et svtes.
- *JAN P.*, Le Sénat, une assemblée controversée, *in La Cinquième République, évolutions et débats*, cahiers français, n° 332, 2006, La Documentation Française, p. 57-61.
- *JAN P.*, Les débats des projets à partir du texte de la commission : dispositions innovantes ... sous conditions ou risque d'un nouveau déséquilibre ?, *Les Petites Affiches*, décembre 2008, n° 254, p. 68-70.
- *JAN P.*, Les illusions constitutionnelles : brèves réflexions sur les révisions constitutionnelles, *Les Petites Affiches*, février 2007, n° 42, p. 4 et svtes.
- *JAN P.*, Les oppositions, *Pouvoirs*, n° 108, 2004, p. 23-43.
- *JAN P.*, Les séparations du pouvoir, *in Mélanges J. GICQUEL, Constitutions et pouvoirs*, Paris, LGDJ, 2008, p. 255-264.
- *JAN P.*, Menaces sur la Constitution de 1958 la réforme plutôt que la rupture, *RDP*, 2005, p. 1498-1504.
- *JAN P.*, Un nouveau régime politique pour la France, *Les Petites Affiches*, mars 2005, n° 43, p. 5 et svtes.
- *JAN P.*, Vers un renouveau du parlementarisme en Europe, *Les Petites Affiches*, juin 2005, n° 124, p. 12.
- *JAUME L.*, La représentation : une fiction malmenée, *Pouvoirs*, n° 120, 2006, p. 5-15.
- *JEZE G.*, Le dogme de la volonté nationale et la technique politique, *RDP*, 1927, p. 165-176.
- *JOURNES Cl.*, Administration des assemblées parlementaires sous la Cinquième République, *RDP*, 1978, p. 321-358.
- *JOZEFOWICZ H.*, La réforme des règlements des assemblées parlementaires : entre impératifs constitutionnels, amélioration du débat et ouverture au pluralisme, *RFDC*, 2010, p. 329-372.
- *KESSLER M. Ch.*, V. GISCARD D'ESTAING et les Républicains Indépendants : réalités et perspectives, *RFSP*, 1966, n° 5, p. 940-957.
- *KESSLER M. Ch.*, V. GISCARD D'ESTAING et les Républicains Indépendants, juillet 1966-novembre 1967, *RFSP*, 1968, n° 1, p. 77-93.

- *LACHAISE B.*, Les députés gaullistes et les lois de l'amour, *Parlement[s]*, n° 12, 2009, p. 34-49.
- *LAKROUF S.*, Le droit d'amendement, *RDP*, 1991, p. 437-479.
- *LAMARQUE G.*, Immuable ou inclassable ? J. CHARBONNEL au Parlement (1962-1978), *Parlement[s]*, n° 12, 2009, p. 85-96.
- *LASCOUMES P.*, Les compromis parlementaires, combinaisons de surpolitisation et de sous-politisation. L'adoption des lois de réformes du code pénal (décembre 1992) et de création du PACS (novembre 1999), *RFSP*, 2009, n° 3, p. 455-478.
- *LATOUR X.*, Des rapports entre le Parlement et le Gouvernement sous la onzième législature, *RDP*, 2000, p. 1661-1678.
- *LAUVAUX Ph.*, La démocratie majoritaire conception et discussion d'un modèle politique, *Pouvoirs*, n° 85, 1998, p. 5-19.
- *LAUVAUX Ph.*, Le Sénat et les institutions libérales, *Droits*, n° 44, 2007, p. 139-147.
- *LAUVAUX Ph.*, Récurrences et paradoxes : une histoire contrapuntique, *Pouvoirs*, n° 64, 1993, p. 5-22.
- *LAUVAUX Ph. et ZILLER J.*, Trente-cinq ans de parlementarisme rationalisé en République Fédérale d'Allemagne : un bilan, *RDP*, 1985, p. 1023-1069.
- *LAVAU G.*, L'UNR-UDT au lendemain de sa victoire, *RFSP*, 1963, n° 2, p. 433-443
- *LEFEBVRE R.*, Rapprocher l'élu du citoyen. La « proximité » dans le débat sur la limitation du cumul des mandats (1998-2000), *Mots. Les langages du politique*, n° 77, 2005, p. 41-57.
- *LEFORT B.*, Les partis politiques et les groupes sous la Quatrième République, *Pouvoirs*, n° 76, 1996, p. 61-79.
- *LEMAIRE F.*, Les conventions de la Constitution dans le système juridique français, *RFDC*, 1998, p. 451-515.
- *LENGLET R. et TOPUZ B.*, Santé publique et pouvoirs politiques face aux lobbies industriels, *Les tribunes de la santé*, 2003/1, p. 47-58.
- *LERUEZ J.*, Le cabinet fantôme : l'opposition institutionnalisée en Grande Bretagne, *Pouvoirs*, n° 12, 1980, p. 165-178.
- *LEVADE A.*, Les nouveaux équilibres de la Cinquième République, *RFDC*, 2010, p. 227-256.

- *LEVY D.*, De l'idée de coutume constitutionnelle à l'esquisse d'une théorie des sources du droit constitutionnel et de leur sanction, *Recueil d'études en hommage à EISENMANN Ch.*, Paris, Editions Cujas, 1977, p. 81-90.
- *LIDEC (LE) P.*, Les députés, leurs assistants et les usages du crédit collaborateur. Une sociologie du travail politique, *Elsevier*, 50-2008, p. 147-168.
- *LIGNEAU Ph.*, La suppléance parlementaire, *RDP*, 1970, p. 109-136.
- *LIMOUZY J.*, Les rapports du ministre avec le Parlement et les partis, *Pouvoirs*, n° 36, 1986, p. 93-101.
- *LORCERIE F.*, La « loi sur le voile » : une entreprise politique, *Droit et société*, n° 68, 2008/1, p. 53-74.
- *LUCHAIRE F.*, Le Conseil Constitutionnel et la souveraineté nationale, *RDP*, 1991, p. 1499-1526.
- *LUISIN B.*, L'interprétation du règlement de l'Assemblée Nationale par les précédents, *RDP*, 1988, p. 1107-1135.
- *MACRIS A. J.*, Les groupes parlementaires, leur existence et leurs fonctions, *Association des secrétaires généraux des Parlements*, n° 155, 1988, p. 28-33.
- *MADUREIRA L.*, Le statut des groupes politiques parlementaires au sein des assemblées, *Association des secrétaires généraux des Parlements*, n° 172, 1996, p. 200-270.
- *MAESTRE J. Cl.*, A propos des coutumes et des pratiques constitutionnelles : l'utilité des Constitutions, *RDP*, 1973, p. 1275-1303.
- *MAISL H.*, Les groupes parlementaires à l'Assemblée Nationale : bilan des deux premières années de la quatrième législature (juil. 1968-déc. 1969), *RDP*, 1970, p. 1005-1033.
- *MARETTE J.*, L'UNR et l'élection législative partielle du neuvième arrondissement (4-11 juin 1961), *RFSP*, 1961, n° 4, p. 819-840.
- *MARTIN A.*, Stabilité gouvernementale et rationalisation du régime parlementaire espagnol, *RFDC*, 2000, p. 27-66.
- *MARUANI M., PAOLETTI M.*, M. J. ZIMMERMANN, le devoir de déranger, *Travail, Genre et Société*, n° 25, 2011, p. 5-18.
- *MASCLET J. Cl.*, La fonction parlementaire sous la Cinquième République, *La Revue Administrative*, 1985, n° 223, p. 327-330.
- *MAST A.*, La *Constitution belge*, une Constitution du temps de Louis-Philippe, *RDP*, 1957, p. 987-1030.

- *MATONTI F.*, Sur scène et en coulisses. Contribution à l'analyse du rôle du Premier Ministre sous la Cinquième République, *in* S. BERSTEIN, J. F. SIRINELLI et P. MILZA (dir.), *Michel Debré, Premier Ministre 1959-1962*, Paris, PUF, 2005, 656 p.
- *MAUS D.*, La fin de l'exception constitutionnelle française ?, *RPP*, n° 1034, 2005, p. 103-107.
- *MAZEAUD P.*, La révision de la Constitution, *RFDC*, 2009, p. 147-151.
- *MENY Y.*, Des mœurs irréformables, *Pouvoirs*, n° 126, 2008, p. 37-46.
- *MENY Y.*, Le cumul des mandats ou l'impossible séparation des pouvoirs ?, *Pouvoirs*, n° 64, 1993, p. 129-136.
- *MEYROWITZ H.*, Le nouveau règlement de discipline générale de l'armée française, *Annuaire français de droit international*, vol. 12, 1966. p. 822-831.
- *MICHELI R.*, Justifier ou illégitimer la peine de mort ? Aspects argumentatifs du débat parlementaire de 1981, *Mots. Les langages du politique*, n° 74, 2004, p. 109-120.
- *MILET M.*, Pour une sociologie législative du pouvoir des parlementaires en France, *Revue Française d'Administration Publique*, 2010, n° 135, p. 601-618.
- *MONTALIVET (DE) P.*, Les cadres nouveaux de la démocratie représentative, *La semaine juridique, édition générale*, juillet 2008, n° 31, p. 22-27.
- *MOPIN M.*, Diriger le Parlement, *Pouvoirs*, n° 83, 1999, p. 41-58.
- *MOREL J.*, Le recours au référendum : une initiative présidentielle ?, *in La Cinquième République, évolutions et débats*, Cahiers Français, n° 332, 2006, La Documentation Française, p. 14-19.
- *MORIN G.*, Un exemple de résistance au changement constitutionnel : l'impossible réforme du statut des suppléants parlementaires, *RDP*, 1979, p. 1559-1589.
- *MORIN M.*, La présence du Gouvernement dans les Assemblées parlementaires sous la Cinquième République, *RDP*, 1986, p. 1355-1394.
- *MORIN M.*, Les discours de fin de session dans les assemblées parlementaires sous la Cinquième République, *Pouvoirs*, n° 20, 1982, p. 155-168.
- *MOSSUZ-LAVAU J.*, La contraception et la loi sur l'IVG, *in* BERSTEIN S. et SIRINELLI J. F. (dir.), *Les années GISCARD, les réformes de société : 1974-1981*, Paris, Armand Colin, 2007, p. 241-254.
- *MOUZET P.*, Quelle Cinquième République *?*, *RDP*, 2005, p. 1513-1517.

- *NANTOIS (DE) Ch.*, La solidarité gouvernementale sous la Cinquième République : se soumettre, se démettre ou disparaître, *Jus Politicum*, n° 2, 2009, http://www.juspoliticum.com/La-solidarite-gouvernementale-sous.html
- *NANTOIS (DE) Ch.*, Les circonscriptions non disputées : étude comparative sur les enjeux en circonscription des élections législatives, *Pouvoirs*, n° 135, 2010, p. 181-194.
- *NAY O.*, Le travail politique à l'Assemblée. Notes sur un champ de recherche trop longtemps déserté, *Sociologie du travail*, n° 45, 2003, p. 537-554.
- *NEMERY J. Cl.*, Le principe du vote personnel dans la Constitution de la Cinquième République, *RDP*, 1987, p. 995-1028.
- *NORTON Ph.*, Cohesion without discipline : party voting in the House of Lords, *in* HAZAN R. Y. (dir.), *Cohesion and discipline in legislatures, political party, party leadership, and parliamentary Committee and governance, Library of legislative studies*, Londres, Reuven. Y. HAZAN, 2006, p. 57-72.
- *OLIVIER L.*, Ambiguïté de la démocratie partisane en France (PS, RPR, UMP), *RFSP*, 2003, n° 5, p. 779.
- *OLIVIER L.*, La perception du cumul des mandats. Restrictions contextuelles et politiques à un apparent consensus, *RFSP*, 1998, n° 6, p. 756-771.
- *OLSON D. M.*, Cohesion and discipline revisited : contingent unity in the parliamentary party group, *in* HAZAN R. Y. (dir.), *Cohesion and discipline in legislatures, political party, party leadership, and parliamentary Committee and governance, Library of legislative studies*, Londres, Reuven. Y. HAZAN, 2006, p. 165-178.
- *OWENS J. E.*, Explaining party cohesion and discipline in democratic legislatures: purposiveness and contexts, *in* HAZAN R. Y. (dir.), *Cohesion and discipline in legislatures, political party, party leadership, and parliamentary Committee and governance, Library of legislative studies*, Londres, Reuven. Y. HAZAN, 2006, p. 11-55.
- *PACTET P.*, Réflexions sur le droit constitutionnel et son enseignement, *RDP*, 2010, p. 153-169.
- *PAPATHEODOROU A.*, DADVSI, quel droit pour les droits d'auteur ?, *Multitudes*, 2006/1, p. 6-11.
- *PARENT Ch.*, Les lobbys entrent officiellement au Parlement français (regards croisés Paris/Bruxelles), *RPP*, n° 1054, 2010, p. 138-153.
- *PARODI J. L.*, La Cinquième République à l'épreuve de la proportionnelle. Essai de prospective institutionnelle, *RFSP*, 1983, n° 6, p. 987-1008.

- *PARODI J. L.*, Les difficultés du parlementarisme majoritaire, *RFSP*, 1967, n° 5, p. 928-931.
- *PARODI J. L.*, Les quatre découvertes du Parlement français, *RFSP*, 1981, n° 1, p. 5-14.
- *PARODI J. L.*, Quatre années de controverses constitutionnelles, *RFSP*, 1962, n° 4, p. 845-876
- *PATZELT W.*, Party cohesion and party discipline in German parliaments, HAZAN R. Y. (dir.), *Cohesion and discipline in legislatures, political party, party leadership, and parliamentary Committee and governance, Library of legislative studies*, Londres, Reuven. Y. HAZAN, 2006, p.102-115.
- *PEISER G.*, L'institution des partis politiques dans la République Fédérale Allemande, *RDP*, 1959, p. 639-698.
- *PEZANT J. L.*, Quel droit régit le Parlement, *Pouvoirs*, n° 64, 1993, p. 63-74.
- *PFISTER Th.*, La triple crise française, *RPP*, n° 950, 1990, p. 73-79.
- *PFISTER Th.*, Une nouvelle « lune de miel » pour GISCARD D'ESTAING, *RPP*, n° 873, 1978, p. 44-51.
- *PIERRE-CAPS S.*, Une révision en trompe-l'œil ou la constitutionnalisation du présidentialisme majoritaire, *Politeia*, 2009, n° 15, p. 305-320.
- *PILLOUER (LE) A.*, La notion de « régime d'assemblée » et les origines de la classification des régimes politiques, *RFDC*, 2004, p. 305-333.
- *PIMENTEL C. M.*, Le sanctuaire vide : la séparation des pouvoirs comme superstition juridique ?, *Pouvoirs*, 2002, n° 102, p. 119-131.
- *PLOUVIN J. Y.*, Verbe présidentiel et contre seing, *Pouvoirs*, n° 12, 1979, p. 155-164.
- *PONTHOREAU M. C.*, L'opposition comme garantie constitutionnelle, *RDP*, 2002, p. 1127-1162.
- *PONTIER J. M.*, Les intergroupes parlementaires, *RDP*, 1981, p. 1163-1190.
- *PORTELLI H.*, L'intégration du Parti socialiste à la Cinquième République, *RFSP*, 1984, n° 4-5, p. 816-827.
- *PORTELLI H.*, La Cinquième République et les partis politiques, *Pouvoirs*, n° 126, 2008, p. 61-70.
- *PORTELLI H.*, Le travail en commission, *in Le Parlement et le nouveau droit parlementaire après la révision constitutionnelle de 2008*, colloque CECP, Paris, Assemblée Nationale, 23 juin 2011.
- *PORTELLI H.*, Les partis et les institutions, *Pouvoirs*, n° 49, 1989, p. 57-68.

- *POZZI J.*, L'appel des quarante-trois et le mouvement gaulliste : manœuvre politique, relève générationnelle et fronde des « godillots », *Parlement[s]*, n° 7, 2007, p. 109-120.
- *PROST A. et ROSENZSVEIG Ch.*, La Chambre des députés 1881 et 1885. Analyse factorielle du scrutin, *RFSP*, 1971, n°1, p. 5-50.
- *QUANG SANG (LE) J.*, L'abrogation de la peine de mort en France : une étude de sociologie législative (1976-1981), *Déviance et société*, vol. 24, 2000, n° 3, p. 275-296.
- *QUERMONE J. L.*, Le Gouvernement présidentiel ou un Gouvernement partisan ?, *Pouvoirs*, n° 20, 1982, p. 67-86.
- *QUERMONNE J. L.*, Le Président de la République : quelle place et quel rôle dans l'organisation des pouvoirs publics ?, *in La Cinquième République, évolutions et débats*, cahiers français, n° 332, 2006, La Documentation Française, p. 3-8.
- *RAYNAUD Ph.*, La philosophie de M. TROPER, *Droits*, n° 37, 2003, p. 3-11.
- *RIMAREIX G. et TAVERNIER Y.*, L'élaboration et le vote de la loi complémentaire à la loi d'orientation agricole, *RFSP*, 1963, n° 2, p. 389-425.
- *ROBBE F.*, Le Sénat à l'heure des demi-réformes, *RFDC*, 2003, p. 725-758.
- *ROBERT J.*, Conseil d'Etat et Conseil Constitutionnel, *RDP*, 1987, p. 1151-1180.
- *ROBERT J.*, Incertitudes japonaises, *RDP*, 2006, p. 1493-1504.
- *ROBERT J.*, Une novation constitutionnelle ?, *RDP*, 2002, p. 13-35.
- *ROBERT X.*, Entretien avec J. J. JEGOU, *RDP*, 2002 p. 73-81.
- *ROQUES X.*, Le mythe de l'ordre du jour prioritaire, *Les Petites affiches*, 4 mai 1992, p. 32 et svtes.
- *ROUSSELIER N.*, Les socialistes face à la forme parlementaire : l'intrusion de la discipline partisane (1893-1940), *Parlement[s]*, n° 6, 2006, p. 30-39.
- *ROUSSELIER N.*, Phénomène de majorité et relation de majorité. Validation limitée d'outils empiriques à propos du déclin de la maison radicale en France, *Politix*, n° 20, 1992, p. 63-71.
- *ROUSSILLON H.*, Le mythe de la VIe République, *RFDC*, 2002, p. 707-719.
- *ROUSSILLON H.*, Pour une mini-Assemblée Nationale, *Pouvoirs*, n° 64, 1993, p. 123-128.
- *ROUVILLOIS F.*, Heurs et malheurs d'un principe : le vote personnel des députés, *RDP*, 1998, p. 781-815.
- *ROUX J. P.*, L'UDR, ses options et ses objectifs, *RPP*, n° 827, 1971, p. 33-44.
- *ROY M. P.*, L'application de l'article 89 de la Constitution de 1958, *RDP*, 1980, p. 687-742.

- *RPR*, Commentaire de la déclaration de politique du groupe parlementaire UDF de 1978, *Pouvoirs*, n° 9, 1979, p. 49-52.
- *RULLIER B.*, Le Parlement sous la onzième législature 1997-2002, *RFDC*, 2003, p. 429-447 et p. 591-608.
- *RUNAVOT M. Cl.*, La procédure d'élaboration de la loi pour l'égalité des chances : une nouvelle lecture institutionnelle de la Constitution ?, *RFDC*, 2007, p. 811-824.
- *RUZIE D.*, Le nouveau règlement de l'Assemblée Nationale, *RDP*, 1959, p. 863-914.
- *SALEILLES R.*, La représentation proportionnelle, *RDP*, 1898, p. 215-234 et p. 385-413.
- *SCHONFELD W. R.*, Le RPR et l'UDF à l'épreuve de l'opposition, *RFSP*, 1986, n° 1, p. 14-29.
- *SEGUIN Ph.*, Les relations opposition/majorité, *Pouvoirs*, n° 34, 1994, p. 90-102.
- *SEGUIN Ph.*, Pour une révolution culturelle du Parlement, *RPP*, n° 980, 1995, p. 7-13.
- *SIMON J.*, Le régime parlementaire anglais, *RDP*, 1935, p. 173-183.
- *SOUSSE M.*, Bicamérisme : bilan et perspectives, *RDP*, 1997, p. 1323-1350.
- *SUREL Y.*, Le chef de l'opposition, *Pouvoirs*, n° 108, 2004, p. 63-79.
- *SZIJ E.*, La technique de la loi dans les travaux préparatoires au débat parlementaire, *Parlement[s]*, n° 11, 2009, p. 93-104.
- *TERNEYRE Ph.*, La procédure législative ordinaire dans la jurisprudence du Conseil Constitutionnel, *RDP*, 1985, p. 691-749.
- *TERNEYRE Ph.*, Les adaptations aux circonstances du principe de constitutionnalité. Contribution du Conseil Constitutionnel à un droit constitutionnel de la nécessité, *RDP*, 1987, p. 1489-1515.
- *THIBAUT F.*, La Finlande, un régime parlementaire en attente, *RDP*, 1977, p. 655-678.
- *THURIOT F.*, Le vote personnel : efficacité collective contre légitimité individuelle, *RPP*, n° 1008, 2000, p. 41-52.
- *TOULEMONDE G.*, Des députés pour quoi faire ?, *Les Petites Affiches*, juin 2001, n° 123, p. 17.
- *TREILLE E.*, L'écriture parlementaire au quotidien. Le travail des assistants des députés socialistes, *in* COURTY G. (dir.), *Le travail de collaboration avec les élus*, Paris, Michel Houdiard, 2005, p. 157-171.
- *TREVILLY Y.*, Réhabiliter le métier de député, *RPP*, n° 953, 1991, p. 17-22.
- *TROPER M.*, Interprétation, *in* D. ALLAND et S. RIALS (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, PUF, Lamy, 2003, p. 843-847.

- *TROPER M.*, La Cinquième République et la séparation des pouvoirs, *Droits*, n° 43, 2006, p. 33-44.
- *TURPIN D.*, Crise de la démocratie représentative, *La Revue Administrative*, 1985, n° 223, p. 330-337.
- *TURPIN D.*, Démocratie représentative et démocratie participative, *in Mélanges J. GICQUEL, Constitutions et pouvoirs*, Paris, LGDJ, 2008, p. 565-580.
- *TURPIN F.*, Aux origines de la Cinquième République : Ch. DE GAULLE et la fonction présidentielle, *Parlement[s]*, n° 7, 2007, p. 99-107.
- *VALENCE D.*, Le Sénat au cœur du Quartier latin, *Parlement[s]*, n° 9, 2008, p. 106-117
- *VANDENDRIESSCHE X.*, L'article 14, *Les Petites Affiches*, mai 2008, n° 97, p. 48 et svtes.
- *VANDENDRIESSCHE X.*, « Démocratie participative » et légitimité : quelques interrogations, *in Mélanges J. GICQUEL, Constitutions et pouvoirs*, Paris, LGDJ, 2008, p. 581-591.
- *VANDENDRIESSCHE X.*, L'apport du Président MITTERRAND au droit constitutionnel de la Cinquième République, *RDP*, 1996, p. 637-701.
- *VANDENDRIESSCHE X.*, Le Parlement entre déclin et modernité, *Pouvoirs*, n° 99, 2001, p. 59-70.
- *VANDENDRIESSCHE X.*, L'initiative législative garante de la qualité de la loi (le nouvel article 39 de la Constitution), *Les Petites Affiches*, décembre 2008, n° 254, p. 62 et svtes.
- *VANDENDRIESSCHE X.*, Une revalorisation parlementaire à principes constitutionnels constants, *La semaine juridique, édition générale*, juillet 2008, n° 31, I 174.
- *VEDEL G.*, Rapport général sur le problème des rapports du Législatif et de l'Exécutif, présenté au Congrès de l'Association Internationale de Sciences Politiques, *RFSP*, 1958, n° 4, p. 751-781.
- *VENEZIA J. Cl.*, Les fondements juridiques de l'instabilité ministérielle sous la Troisième et la Quatrième Républiques, *RDP*, 1959, p. 718-755.
- *VERDIER-MOLINIE A. et ZIMMERN B.*, Parlement bâillonné : nos députés parlent, *Les dossiers l'IFRAP*, *Société Civile*, hors-série n° 2, 2006, 160 p.
- *VIDELIN J. Ch.*, La mission d'information parlementaire, *RFDC*, 1999, p. 699-723.
- *VIKTOROVITCH Cl.*, La compétition dans les séances de questions au Gouvernement, *in Violence des échanges en milieu parlementaire. La pacification contrariée des mœurs politiques à l'épreuve du travail parlementaire (XIXe-XXe siècles)*, Journée d'étude du

groupe de recherche sur les parlements et les parlementaires de l'AFSP, paris, 16 janvier 2009.

- *VIKTOROVITCH Cl.*, Les commissions parlementaires à l'Assemblée Nationale et au Sénat : un havre de paix ?, *Parlement[s]*, n° 14, 2010, p. 90-110.
- *WAHNICH S.*, Fragments d'institutions parlementaires. Faire circuler la parole du Souverain, *Politix*, n° 20, 1992, p. 119-128.
- *WALINE J.*, Les groupes parlementaires en France, *RDP*, 1961, p. 1171-1235.
- *WALINE M.*, Quelques réflexions sur les institutions de la Cinquième République, *RDP*, 1982, p. 597-601.
- *WARSMANN J. L.*, Propositions BALLADUR : le renforcement des pouvoirs du Parlement, *RPP*, n° 1045, 2007, p. 49-54.
- *WEISBERG F. H.*, L'étude comparative des scrutins législatifs, *Revue française de sociologie*, 1971, p. 151-176.
- *WIEVIORKA O.*, Le parlementarisme mutilé, *in* BERSTEIN S., MIZLA P. et SIRINELLI J. F. (dir.), *M. DEBRE, Premier Ministre 1959-1962*, Paris, PUF, 2005, p. 167-192.
- *WILSON F. L.*, Les groupes d'intérêts sous la Cinquième République, test de trois modèles théoriques de l'interaction entre groupes et Gouvernement, *RFSP*, 1983, n° 2, p. 220-254.
- *WORMS J. P.*, Crise de légitimité des élites gouvernementales et politiques françaises, et conditions d'une refondation de la République, *Revue du MAUSS*, n° 26, 2005/2, p. 105-120.

INDEX

abandon :
113, **127 à 135**, 299, 320, **336 à 358**, 370, 423, 438, 509, 524, 604, 715, 812, 835, **923 à 948**, *956*

Allemagne :
50, **641 à 708**, 710, 758, 789, **926 à 930**

amendement:
4, 87, 88, 99, 116, 129, 182, 193, 201, **230 à 238**, 265, 266, **279 à 296**, 305, 331, 346 à 352, 415, 419, 428, 436, 451, 477, 478, 524, **596 à 604**, 616, 621, 622, 632, 671, 771, **786 à 858**, 880, **881 à 905**, 935, 950

assistant parlementaire :
92, **177 à 188**, 318, 341, 342, 343, 482, 483, 898

autodiscipline :
9, 11, 51, 62, 101, **130 à 151**, 160, **194 à 272**, 318, 359, 370, 373, 429, 453, 490, 523, 525, 531, 540, 545, 553, 561, 583, 658, 888, 920, **957 à 961**

Bundesrat :
669, 677, 678, 927

Bundestag :
666 à 693, 704, 768, 927

Chambre des Communes :
639, 644, 648, 654, 660

Chambre des Lords :
662, 663

coalition :
51, 150, 204, **211 à 217**, **374 à 395**, 421, 549, 558, 621, 652, **661 à 704**, 791, 815, 848, **916 à 920**, 971

cohabitation :
51, 70, 199, 213, 214, **248 à 264**, 408, 499, 500, 647, **731 à 748**, 764, 765, 836, 956

commission mixte paritaire :
524, 527, 630, 772, 813, 830

Conférence des Présidents :
84, 87

Conseil des ministres :
265, 874, 898

constitution :
83, 107, 109, 113, 240, 242, 248, 277, 278, 294, 306, 324, 372, 388, 393, 402, 459, 543, 544, 575, 594, 628, 666, 668, 702, 747, 850, 859, 862, 911, 917, 922

convention de la Constitution :
638, 710, 729, 730, 731, 732, 734, 735, 736, 738, 741, 745, 748, 753, 879, 904, 923, 935, 958, 961, 967

dissolution :
19, 31, 32, 44, 45, 241, 249, 280, 287, 297, 440, 578, 662, 668, 670, 695, 716, 743, 771, 916

fait majoritaire :
24 à 53, 218, 241, 413, **491 à 499**, 750, 759, 762, 772, **864 à 880**, 961, 965

godillot :
11, 71, 106, 208, 246, 276, **299 à 307**, **324 à 335**, **370 à 379**, **427 à 436**, 467, 511, 559, 750, 792

Grande-Bretagne :
15, 152, 295, 596, 643, 651, 676, 677, **691 à 706**, 732, 736, 777, 792, 927

groupe d'étude :
106, 108, 174, 232, 337, 338, 451, 477, 482, 595, 599, **600 à 603**, 802, 934, 940

lobbies :
111, **591 à 650**, 788, 947, 482, 591, 596, 603, 604, 605, 617, 620, 622, 631, 632, 635, 646, 675

mandat impératif :
300, 392, 475, 483, 489, **571 à 595**, 612, 636, 728, 741, 948, 958

mandat parlementaire:
57, 161, 168, 187, 206, 322, 325, 333, 337, **354 à 370**, 452, 474, 481, 570, 571, 586, **587 à 647**, 680, 693, 706, 744, 757, 907, 923, **933 à 936**, 946, 969

motion de censure :
125, 231, 241, 277, 287, 310, 316, 320, 395, 399, 404, 465, 470, 552, 724, 730, 731, 807, 834, 874, 952

parti politique :
4, 7, **65 à 75**, 91, 101, **151 à 156**, 209, 225, 250, 271, 275, **309 à 313**, 357, 361, 362, 432, 467, **492 à 508**, 556, 583, 588, 728, 744, 922, 932, 962

président de groupe :
6, 49, 57, **64 à 114**, **120 à 130**, 140, 143, 146, **160 à 201**, 220, 229, 256, 265, 266, 284, **310 à 329**, 345, 348, **378 à 387**, **403 à 439**, 444, 456, 459, 472, 477, 487, 498, 506, 509, **523 à 527**, **554 à 608**, 618, **629 à 645**, 683 à 685, 709, 772, 774, **800 à 809**, 817, **839 à 846**, 885, 933, 950, 951, 962, 969

pression :
58, 67, 136, 179, 185, 214, **234 à 270**, 324, 357, 417, **479 à 512**, **523 à 531**, **542 à 555**, **571 à 609**, **616 à 640**, 650, 652, 662, 688, 690, 693, 782, 798, **800 à 810**, 818, 828, 833, 842, 858, 861, 932, 936, 963

rapporteur:
77, 87, 116, 129, 144, 175, 187, 201, 218, 229, 236, 238, 261, 330, 400, 424, 432, 456, 479, 480, 502, 595, 629, 774 à 776, 794, 809, 817, 821, 825, 831, 843, 860, **884 à 905**

rationalisation :
87, 88, 212, 245, 251, 278, **285 à 297**, 607, 758, **770 à 778**, **806 à 815**, 828, 864, 871, 947, 955, 963

referendum :
241, 722, 841

régime d'assemblée :
13, 44, **434 à 436**, **694 à 700**, 770, 881

règlement de l'Assemblée Nationale :
5, 49, 86, 87, 174, **536 à 545**, 594, 598, 764, 773, 774, 826, **886 à 895**, **941 à 945**

règlement du Sénat :
5, 87, 500, 521, 537, 886, 895, 896, 943

réserve parlementaire :
526, 946

résolution :
4, 87, 94, 300, 317, 407, 593 à 598, 682, 688, 866, 887

sanction :
5, 52, 53, **90 à 99**, 135, 158, 195, 227, **308 à 335**, 373, 382, 383, 400, 444, 445, 462, 469, 473, 475, 481, 503, 520, **531 à 535**, 553, 581, 594, 636, 645, 658, 660 à 662, 702, 713, **717 à 727**, 734, 735, 743, 819, **941 à 953**, **961 à 970**

secrétaire général :
10, **70 à 85**, 94, **133 à 146**, **160 à 205**, 226, 234, 243, **253 à 265**, **299 à 305**, **320 à 328**, 359, 366, 368, 447, 448, 457, 460, **469 à 47**2, 492, 498, 503, 519, **521 à 526**, **551 à 556**, 579, 678, 775, 785, 803, 821, 839, 951, 962

séparation des pouvoirs :
256, 269, 570, 637, 639, 679, **694 à 716**, 746, 748, 753, 760, 780, **925 à 936**, 963

servitudes :
9, 61, 114, 308, **344 à 353**, 485, 549, 553, 580, 589, 741, 769, 862, 863, 896, 922, 935, 938, 955, 965

souveraineté :
19, 474, **570 à 636**, 701, 731, 768

vote bloqué :
212, **280 à 297**, 500, 622, 669, 742, **771 à 775**, 807, 811, 814, 829, 870, 871

vote personnel :
15, **344 à 349**, 366, 406, 502, 521, 522, 553, 582, 741, 923, 930, 932, 942, 943, 948, 949, 950

whip :
79 à 99, 135, 139, 164, 174, 182, 196, 197, 216, 218, 222, 236, 314, 326, 333, 367, 472, 502, 551, , 686, 687, 782, 822, 961, 962

TABLE DES MATIERES

Introduction Générale 1
I) Une expression polysémique 1
A) Discipline de vote entre disciplines partisane et parlementaire 2
1) La discipline de vote, élément de la discipline partisane 2
2) La discipline parlementaire, cadre de la discipline de vote 4
B) La discipline de vote des parlementaires, manifestation de leur aliénation volontaire 7
1) La discipline de vote, une pratique autoritaire 7
2) La discipline de vote, expression d'une autodiscipline 9
II) La discipline de vote, fait politique saisi par le droit 11
A) La discipline de vote, donnée politique d'un régime d'assemblée 13
1) Sous la Troisième République 13
a) L'impossible discipline de vote 14
b) L'exemple de la loi de séparation des Eglises et de l'Etat 20
2) Sous la Quatrième République 23
a) Un cadre favorable à l'apparition de la discipline de vote 24
b) La résurgence de l'égoïsme parlementaire, la discipline de vote contre le régime 27
B) La Cinquième République, cadre propice à l'essor d'une discipline de vote institutionnelle 33
1) Discipline de vote et fait majoritaire, phénomènes politiques interdépendants aux conséquences institutionnelles 34
a) L'unité, apanage de la République en crise 34
b) 1962 - : la discipline de vote, pratique institutionnelle d'un régime parlementaire majoritaire 42
2) Un questionnement nouveau et pluridisciplinaire 47
Première Partie : 55
Les procédures de la discipline de vote 55
Titre Premier : 59
La discipline de vote, traduction complexe du libre arbitre parlementaire 59
Chapitre I : 62

L'encadrement parlementaire de l'unité de vote 62
Section 1 : 63
Une autonomie encadrée : le rôle du bureau 63
§1 : La composition du bureau, fruit d'un calcul minutieux 63
A) Le président du groupe 64
1) L'élection du président source indirecte de légitimité 64
a) L'élection, un principe statutaire 64
b) L'élection, une façade démocratique 67
2) La progressive stabilité, élément du statut présidentiel 69
B) Le bureau, une structure diversiforme 72
1) Le groupe gaulliste 73
a) Les membres élus 73
- Les vice-présidents 73
- Les autres membres élus 75
b) Les membres de droit et membres ès qualité 76
2) Le bureau du groupe socialiste 78
a) Une composition évolutive 78
b) La composition du bureau, reflet des missions assignées à l'organe exécutif 80
- Une instance représentative 80
- Une instance décisionnelle 81
3) Les groupes atypiques 82
§2 : Le bureau, organe dirigeant 83
A) Le bureau, organe de préparation et d'exécution 83
1) Les tâches habituelles de tout organe exécutif 84
a) La fixation de l'ordre du jour, compétence formelle du bureau 84
b) L'exécution des décisions, tâche privilégiée du président 86
2) Le bureau, organe d'instruction et de sanction 90
a) Une procédure maitrisée par le bureau, le cas des groupes gaullistes ... 90
b) De l'instruction au jugement, les compétences élargies du bureau des groupes socialistes 92
B) Le bureau, centre d'impulsion de la stratégie politique 93
1) La maîtrise des initiatives 94
2) La maîtrise des votes 96

a) L'établissement de la consigne de vote, rôle du responsable du texte .. 96
b) La validation de la consigne de vote par le président et les vice-présidents 97
c) Le respect de la consigne de vote, une tâche collective 98
Section 2 : 102
Une discipline librement consentie 102
§1 : L'unité, résultat du débat collectif 102
A) Le débat éclairé, condition de l'unité 103
1) Le groupe de travail, lieu de formation de la consigne de vote 103
a) Une structure pérenne mais potentiellement dangereuse 104
- Les groupes ad hoc, spécialisés et éphémères 104
- Les groupes d'études permanents, entre désuétude et permanence .. 105
b) Les groupes d'études, cadre d'établissement d'une consigne consensuelle 107
2) L'information permanente, gage du débat éclairé 109
a) Les moyens d'information communs à tous les groupes 109
b) Les moyens d'information privilégiés des groupes de la majorité 112
B) Le libre débat, condition de l'abandon à l'impératif d'unité 113
1) Une liberté d'expression garantie par les statuts 114
a) La liberté, valeur commune des statuts des groupes parlementaires ... 114
- Les statuts socialistes 114
- Les statuts gaullistes 115
b) Les ministres à l'épreuve de la liberté parlementaire 115
2) Une liberté instrumentalisée 118
a) L'instrumentalisation de la liberté d'expression au profit de l'impératif d'unité 118
- La liberté de débattre, condition de la démocratie de groupe 119
- La libre critique, condition de l'unité 120
b) L'abus de la liberté d'expression : le risque de stérilité du débat. 121
§2 : L'établissement consensuel de la consigne de vote 123
A) L'adoption démocratique de la consigne de vote 123
1) L'encadrement démocratique des groupes socialistes et gaullistes 123
a) L'attachement des groupes gaullistes à la liberté de vote 124
- La liberté de vote, principe fondateur 124

- La liberté de vote, l'exception 126
b) L'attachement des statuts socialistes à l'unité de vote 127
- L'unité des votes, un principe fondateur 127
- Le recours inhabituel au vote 129
2) L'absence d'encadrement de la liberté de vote par les groupes « atypiques » 132
a) Le groupe GDR 132
- Les élus communistes 132
- Les élus Verts 134
b) Le cas des élus centristes 134
B) Une démocratie apparente 136
1) Une imprécision tendancieuse 136
a) Les imprécisions relatives aux opérations de vote 137
b) L'imprécision statutaire relative à la présence des élus lors de l'adoption des consignes de vote 138
2) Une partialité sincère 140
a) Le rôle du responsable du texte 141
b) La maîtrise présidentielle, l'illusion d'un fonctionnement consensuel 144
- L'encadrement progressif du débat 144
- La consigne de vote, œuvre présidentielle 146
Chapitre II 150
Une liberté encadrée : 150
Le rôle central d'organes extérieurs au Parlement 150
Section 1 : 151
L'organisation partisane, lieu d'épanouissement de la discipline de vote 151
§1 : Le groupe parlementaire, émanation d'un parti politique 151
A) Les parlementaires, substance du parti 153
1) Les dispositions statutaires 153
a) Le cas des structures gaullistes 153
- Les anciens statuts 154
- Les textes actuels 155
b) Le cas des structures socialistes 157
- L'union étroite, exigence partisane 157
- Les statuts du groupe, traduction parlementaire de l'interdépendance 159

c) Les groupes atypiques : le cas des structures communistes 161
2) Les parlementaires co-auteur de la consigne..... 162
a) Une participation étroite à l'élaboration de la consigne : le parlementaire membre dirigeant du parti. 163
- Le cas de l'UMP..... 163
- Le cas du parti socialiste 166
- Le cas atypique du parti écologiste 168
b) L'intervention des parlementaires en qualité d'expert..... 169
B) Le groupe, créature administrative politisée 173
1) Le secrétaire général..... 174
a) Le secrétaire général *« doublure opérationnelle »* du président de groupe..... 174
b) Le secrétaire général, un personnage politique 176
2) Les collaborateurs, *petites mains* du groupe parlementaire 179
a) Les missions d'intendance..... 180
b) Les chargés de mission..... 181
§2 : Une intervention partisane multiforme 183
A) L'unité, objectif commun..... 183
1) Les collaborateurs, chevilles ouvrières de l'unité 184
a) Les collaborateurs, source d'une information calibrée..... 185
- La sélection des informations..... 185
- La revue de presse, instrument de la délimitation des termes du débat 187
b) Un rôle d'alerte..... 189
2) Le secrétaire général, organe d'impulsion 192
a) La sélection des amendements 192
b) Le rôle du secrétaire général en matière de discipline de vote..... 194
- Un rôle pédagogique 194
- L'intervention du secrétaire général dans l'élaboration des consignes de vote 195
B) L'arbitrage partisan, échec relatif de l'autodiscipline..... 198
1) L'immixtion partisane 198
a) Le cas des groupes gaullistes..... 198
b) Le cas des groupes socialistes 200

c) Les partis atypiques : le cas du parti communiste 203
2) Consécration ou échec de l'autodiscipline 204
a) Le lit de justice partisan, la théorie de l'autodiscipline contrariée 204
- Un débat conditionné 204
- Les parlementaires dépossédés..... 205
b) La justification parlementaire de l'intervention partisane..... 206
Section 2 :..... 209
L'intervention du pouvoir exécutif dans l'encadrement du libre arbitre parlementaire 209
§1 : La Cinquième République, un régime parlementaire majoritaire 210
A) L'intervention légitime du Gouvernement directeur de l'action législative 210
1) Une légitimité juridiquement fondée..... 210
a) La théorie constitutionnelle, le Gouvernement moteur de l'action législative 211
b) Le Premier Ministre, chef de la majorité parlementaire sous la Cinquième République 212
2) Une organisation Gouvernementale idoine 216
a) Le ministre chargé des Relations avec le Parlement, *whip* à la française 216
- Ses missions officielles 218
- Ses missions officieuses 220
b) Les assistants parlementaires des ministres 222
B) Le Gouvernement garant du respect des consignes 225
1) La concertation, gage de l'adhésion parlementaire 225
a) Le rôle des collaborateurs ministériels : concertation, séduction et négociation 226
- L'association en amont..... 226
- L'opération de conviction 228
- Les marchandages 230
b) L'audition ministérielle, preuve du fonctionnement démocratique de la majorité..... 232
2) La contrainte, traduction de la prééminence gouvernementale..... 235
a) Le carcan majoritaire 235

b) Conséquences sur le vote de parlementaires « *impressionnables* » 236
§2 : L'intervention du chef de l'Etat, traduction du caractère *primo-présidentiel* du régime 239
A) Des liens de plus en plus étroits, le Président chef de majorité 240
1) Les dispositions constitutionnelles renforçant l'ascendant du Président de la République sur sa majorité 240
a) Les dispositions constitutionnelles originelles 240
b) Le renforcement constitutionnel 241
2) L'équation personnelle 242
a) La part des personnalités présidentielles 242
- Le chef clandestin 242
- Le chef de la majorité présidentielle 244
- Les engagements du Président de la République, « charte de l'action législative » 246
b) La ratification parlementaire d'une volonté présentée comme supérieure 249
B) L'appel présidentiel à l'unité, ultime recours 252
1) Les modes d'intervention présidentielle 253
a) L'appel à l'unité 253
- Le rôle des conseillers de l'Elysée 253
- L'intervention directe du Président de la République 256
b) Une source supplémentaire de pression 258
- La pression présidentielle 258
- La contrainte présidentielle 259
2) Une intervention exceptionnelle mais croissante 260
a) La révision constitutionnelle 260
b) Les engagements présidentiels 264
Conclusion du titre premier : 271
Titre Second : 273
La discipline de vote, phénomène constant à l'intensité variable 273
Chapitre I : 276
La discipline de vote, un cheminement collectif 276
Section 1 : 277
Au commencement était la soumission, ébauche de la théorie des origines historico-juridiques de la discipline de vote 277

§1 : Le corset juridique, gage d'obéissance 278
A) Une majorité contrainte à l'obéissance 278
1) L'utilisation raisonnable, la majorité disciplinée 279
2) L'utilisation abusive, le Parlement enchaîné..... 281
a) L'utilisation habituelle des *armes exceptionnelles*, la contrainte comme mode de Gouvernement 281
- L'article 44 alinéa 3..... 282
- L'article 49 alinéa 3..... 283
b) 38+49.3 = 16 286
B) La rationalisation du parlementarisme, garantie de la collaboration effective du pouvoir 287
1) L'utilisation des procédures de rationalisation du parlementarisme, souhait de la majorité 288
a) La sujétion de l'opposition, objectifs partagés du Gouvernement et de sa majorité..... 288
b) Un intérêt commun partagé 289
2) Les négociations renforcées 291
§2 : La justification historique de la sujétion volontaire 293
A) Les attentes contradictoires de Ch. DE GAULLE 294
1) La conception gaullienne de la fonction présidentielle 294
2) L'indiscipline parlementaire, une hantise 296
B) L'inconditionnalité, expression de la discipline majoritaire 299
1) Fidélité et dépendance 299
a) L'obéissance, une obligation morale 300
b) Une dépendance politique 301
2) Le *godillot*, construction d'un mythe 304
a) Face à l'inconditionnalité, critiques et dissensions 304
b) La construction progressive du comportement de référence..... 306
Section 2 :..... 308
Les justifications contemporaines de la discipline de vote 308
§1 : La dialectique sanction-rétribution : moteur secondaire de l'obéissance 309
A) La force relative des sanctions 309
1) La faiblesse des sanctions officielles : refus d'une dramatisation de la dissidence 309

a) La diversité statutaire 310
- Les groupes gaullistes 310
- Les structures socialistes 311
b) Les rares cas d'application 313
- Les cas historiques 313
- Le caractère exceptionnel des sanctions 315
c) Les justifications diverses de la faiblesse des sanctions 318
- L'absence de comportement dissident 319
- Une faiblesse justifiée par l'intérêt du parti 319
2) Les sanctions officieuses plus dissuasives 321
a) L'effet momentané de la menace partisane 321
b) L'effet durable des sanctions parlementaires 325
B) La faible rétribution de l'obéissance 328
1) Les rétributions collectives 328
2) Les rétributions individuelles 332
a) L'effet miroir 333
b) Parlementaire échange vote contre subvention 334
§2 : L'abandon parlementaire 336
A) De l'indolence à la dépendance 336
1) L'emprise du groupe 337
a) Les facilités offertes par la collectivisation du travail parlementaire 337
b) L'apathie collective 340
- La dépendance argumentaire 340
- Les servitudes collectives 344
2) Le cumul des mandats, cause et conséquence de la torpeur 353
a) Le cumul des mandats, facteur d'aggravation de la dépendance envers le groupe. 353
b) Le cumul, facteur d'aggravation de la dépendance de l'élu envers le parti 356
B) La responsabilisation, aboutissement de l'intériorisation de l'exigence de discipline de vote 358
1) La sémantique parlementaire de la responsabilisation 358
a) La responsabilisation, moteur de la conviction 359

- L'invocation de la responsabilisation par les collaborateurs du groupe 359
- L'invocation de la responsabilisation par le cabinet ministériel 360
b) La responsabilisation, justification parlementaire de la discipline de vote 361
- Le respect des engagements, première formulation de la responsabilisation 361
- La responsabilisation, une donnée morale 364
- La discipline de vote, un automatisme. L'aboutissement de l'intériorisation 365
2) L'abstentionnisme, traduction concrète de la responsabilisation 366
Chapitre II : 372
L'inconstance, condamnation ou consécration de la discipline de vote 372
Section 1 : 372
L'intensité fluctuante de la discipline de vote 372
§1 : L'échiquier parlementaire, cadre politique des variations de la discipline de vote 373
A) Majorité monolithique, coalition majoritaire, majorités d'idées, majorité absolue ou relative… L'intensité de la discipline de vote, fonction de la nature de la majorité 374
1) Discipline de vote lâche ou inconditionnalité, les deux extrêmes de l'échelle d'intensité 375
a) Majorité courte ou relative, intensité maximale de la discipline de vote 375
b) Le relâchement du carcan disciplinaire 378
- Le cas des majorités larges 378
- Le cas des majorités d'idées 381
2) Coalition majoritaire et discipline de vote 384
a) La discipline de vote, obligation centrale du pacte majoritaire 385
- La discipline de vote majoritaire, condition de subsistance de la coalition 386
- Le Premier Ministre, garant de la cohésion de la coalition 390
b) La discipline de vote, facteur de stabilité ou de précarité de la coalition 391

- Une intensité variable de la discipline de vote au sein de la coalition 391
- Un renforcement de la discipline de vote de groupe 394

B) L'opposition entre liberté et cohésion, la place de la discipline de vote 395

1) L'inconditionnalité de l'opposition, une discipline de vote en construction 397

a) La structuration progressive de l'opposition 398

b) L'inconditionnalité, attitude communes à toutes les oppositions 400

- La discipline de vote, éléments de la culture politique des partis de gauche 401
- La discipline d'opposition à droite, entre unité et coercition 402

2) La solidarité dans la proposition législative, la discipline de vote en héritage 409

a) Une discipline de vote dénuée de sectarisme, renouvellement de la perception des rapports parlementaires 409

b) La solidarité des groupes d'opposition 411

§2 : La discipline de vote, un phénomène cyclique 413

A) La législature, cadre temporel de l'évolution de l'intensité de la discipline de vote 414

1) Le cycle de législature 414

a) L'état de grâce, la discipline de vote consentie 415

b) Les *frondes* parlementaires 417

2) La constance de la discipline de vote malgré les *frondes* 419

a) L'absence d'incidence du cycle de législature sur l'intensité de la discipline de vote 420

- La onzième législature (1997-2002) 420
- La douzième législature (2002-2007) 422

b) L'évolution cyclique de la discipline de vote : de l'inconditionnalité à l'unité conditionnée 426

B) La Cinquième République, cadre de l'évolution de la discipline de vote .. 430

1) 1958–2008, du *godillot* à *l'hyper-député* : mythes ou réalité 430

a) Le *godillot*, un mythe accommodant 431

b) La construction prétorienne de l'*hyper-député* 433

2) Responsabilisation des parlementaires, justification de la constance la discipline de vote 435
a) La permanence de la discipline de vote, résultat de la création empirique des rapports intra-majoritaire 436
b) L'inexorable dimension contraignante de la discipline de vote 438
Section 2 : 442
Le rejet de la discipline de vote : comportement marginal ou confirmation du caractère systématique de la discipline de vote 442
§1 : Le refus ponctuel : validation du caractère systématique de la discipline de vote 442
A) Les votes en conscience, une catégorie en constante redéfinition 443
1) La mise en sommeil de la discipline de vote 443
a) Les dispositions statutaires organisant la mise en sommeil de la discipline de vote 443
- Les statuts gaullistes 444
- Les statuts socialistes 445
- Les groupes atypiques 446
b) La manifestation de la cohésion idéologique du groupe 448
2) La discipline de vote, problématique centrale des votes en conscience. 450
a) La discipline de vote, seule garante de l'unité de vote 451
- La loi VEIL, entre conviction et contrainte 451
- L'introduction de la discipline de vote, traduction de la radicalisation des conflits politiques 453
b) L'instrumentalisation de la clause de conscience 457
- La loi sur la laïcité à l'école, illustration de l'utilisation tactique de la liberté de vote 458
- Sujets sensibles ou sujets de conscience : les questions constitutionnelles et européennes 460
B) La résistance de certains parlementaires 464
1) L'intensité de la discipline de vote, fonction du statut des parlementaires 465
a) Les *francs-tireurs*, l'instrumentalisation de la dissidence 465
b) Liberté de vote et d'expression, privilège des frontbenchers 468
- Les frontbenchers privilégiés 469

- L'inconcevable liberté des responsables du groupe 471
2) Le rejet exceptionnel de la discipline de vote en faveur de l'intérêt local 473
a) Le parlementaire, produit d'un territoire 474
b) L'excuse territoriale, échec relatif de la discipline de vote 475
- La réglementation de la vente d'alcool, entre territorialisme et intérêt général, l'impossible discipline de vote 476
- L'intérêt local, excuse partielle de la dissidence 481
§2 : Du principe à l'exception : la liberté de vote 489
A) La discipline de vote en butte à l'individualisme sénatorial 490
1) L'individualisme sénatorial, mythe ou réalité 491
a) L'indépendance, source de l'individualisme 491
- Une indépendance accrue face au parti 491
- Une indépendance accrue à l'égard du pouvoir exécutif 494
b) Le renforcement des groupes parlementaires, limite de l'individualisme parlementaire 496
- L'organisation progressive des groupes parlementaires 497
- L'individualisme supplanté par l'impératif d'efficacité 502
2) L'inexorable discipline de vote des sénateurs 504
a) Une unité comparable à celle des députés 505
- L'embarras sénatorial, la discipline de vote simultanément acceptée et rejetée 505
- L'unité exemplaire des sénateurs 511
b) La discipline de vote, fondement de l'unité 517
- Une organisation propice au développement de la discipline de vote 518
- Les pressions, l'unité imposée 522
- La liberté de vote, une exception 532
B) La liberté de vote, profession de foi de certains élus 535
1) La liberté de vote des *parlementaires isolés* 536
a) Le cas des parlementaires rattachés administrativement à un groupe . 536
b) Le cas des non-inscrits 540
- Les non-inscrits volontaires 541
- Les non-inscrits résignés 542

2) La liberté de vote, valeur fondatrice du groupe parlementaire 546
a) Les groupes centristes..... 546
- La liberté de vote, traduction complexe de la philosophie centriste . 546
- Une unité de vote diversement justifiable 550
b) La liberté de vote et les groupes *atypiques* 554
- La liberté de vote des élus communistes 555
- Le RDSE 555
Conclusion du titre second : 560
Conclusion de la première partie :..... 561
Seconde Partie : 563
Les relations tumultueuses de la discipline de vote et du régime parlementaire, illustration d'une dépendance refoulée 563
Titre Premier : 567
La discipline de vote, pratique paradoxale, incompatible avec le régime parlementaire et condition sine qua non de son fonctionnement normal 567
Chapitre I :..... 570
Une pratique théoriquement contraire à la perception classique du mandat parlementaire... 570
Section 1 :..... 571
L'apparente incompatibilité avec la nature représentative du mandat parlementaire 571
§1 : Un arsenal dogmatique protégeant l'élu de toute pression 571
A) La perception révolutionnaire de l'intérêt général 572
B) La prohibition du mandat impératif 573
§2 : L'inconciliabilité entre les principes révolutionnaires et la discipline de vote575
A) L'interdiction des corps intermédiaires, auteurs présumés de consignes de vote 575
1) Les décrets des 29 et 30 septembre 1791 575
2) La prohibition des groupements intra-parlementaires..... 577
B) Une incompatibilité discutée..... 579
1) Une perversion du mécanisme d'émergence de l'intérêt général 579
2) L'inconciliabilité avec le mandat représentatif 581
a) Une incompatibilité équivoque..... 582
b) L'engagement à respecter la discipline de vote, *« un mandat impératif tacite »* 584
Section 2 :..... 587
Une incompatibilité relative 587

§1 : Groupements politiques ou groupements de défense, la question des intermédiaires légitimes entre l'élu et le citoyen 587
A) La réhabilitation des partis politiques 588
1) Un intermédiaire nécessaire à la démocratie 588
2) Un intermédiaire légitime, le rôle du parti dans la détermination de l'intérêt général 590
B) Les groupes de pression, les intérêts sectoriels contre l'intérêt général..... 591
1) Une exclusion conforme à la thèse de la démocratie représentative 592
a) 1791-1958, les tentatives infructueuses d'interdiction absolue..... 593
b) L'encadrement pragmatique sous la Cinquième République..... 594
2) Les groupes d'études, défense au sein des assemblées d'un intérêt sectoriel 598
a) La bienveillance parlementaire..... 599
b) Un intérêt segmentant, l'exemple du groupe d'étude sur le thermalisme. 600
§2 : La discipline de vote, gardienne de l'intérêt général contre les intérêts particuliers 605
A) La vision parlementaire, la discipline de vote protection contre les assauts des lobbies 605
1) Une acceptation nuancée 606
a) Une hostilité équivoque 606
b) Un constat globalement accepté 608
2) Une lecture à deux entrées, les parlementaires garants de l'intérêt local..... 610
a) Le parlementaire, « médiateur de circonscription » 610
b) L'échec marginal de la discipline de vote, la victoire de l'intérêt général sur les intérêts locaux 613
B) La vision gouvernementale 616
1) La discipline de vote, protection contre les assauts des lobbies..... 617
a) L'intégration préalable des intérêts particuliers aux projets de loi..... 617
b) Le refus de faire du Parlement une instance d'appel 619
- La discipline de vote, garante de l'intégrité du texte gouvernemental contre les lobbies 620

- La discipline de vote, garante de l'adoption du texte gouvernemental contre les lobbies 623
2) Les lobbies, auxiliaires du Gouvernement 626
a) Les lobbies, garants du respect de la consigne de vote 626
- L'alliance entre intérêt général et intérêt particulier, traduction du sentiment de précarité gouvernementale 627
- L'objectif commun de célérité, justification contemporaine de l'association 628
b) La consigne gouvernementale, œuvre des lobbies 635
Chapitre II : 638
La discipline de vote, révélateur d'une lecture rénovée du régime parlementaire 638
Section 1 : 638
La discipline de vote, pratique inhérente au régime parlementaire 638
§1 : La discipline de vote, une pratique générale 639
A) La discipline de vote, institution conventionnelle du régime parlementaire britannique 639
1) La discipline de vote, colonne vertébrale de l'action parlementaire 640
a) Les groupes parlementaires, structures dédiées à la discipline de vote 640
- La discipline de vote, dessein tacite du Parliamentary Labor Party .. 641
- La discipline de vote, objectif implicite du comité de 1922 644
b) La discipline de vote, arme aux mains des parlementaires 646
- Les avantages individuels 646
- Les avantages collectifs 647
2) La discipline de vote, impératif gouvernemental 651
a) L'architecture gouvernementale, garante de la discipline de vote 651
- Le payroll vote 651
- Le whip, agent ordinaire de la discipline de vote 653
b) La méthode « stick and carot » 658
- Les sanctions, moyen désuet d'assurer la discipline de vote 659
- Les rétributions, moteur habituel de la soumission volontaire 662
B) La discipline de vote, garante du fonctionnement consensuel de l'Etat 664
1) L'unité de vote, aboutissement du processus consensuel 665
a) Un régime parlementaire consensuel 665

- Les facteurs politiques 665
- Les facteurs juridiques 668
b) Le Gouvernement de la main commune 671
- Une association multipolaire 672
- La place de Hinterbänckler dans le régime parlementaire consensuel.... 675
2) La *Fraktionszwang*, une unité encadrée 680
a) L'unité, résultat de l'encadrement parlementaire 680
- La discipline de vote, objectif implicite 680
- Le groupe parlementaire, garant de la discipline de vote 682
- L'unification politique, objectif de la réunion plénière 687
b) Les pressions psychologiques et matérielles, incitation à la discipline de vote 688
- La discipline de vote, comportement politiquement responsable 689
- Le rôle marginal des menaces et rétributions 691
§2 : La fusion, caractéristique du régime parlementaire 694
A) Séparation des pouvoirs, une théorie inappropriée 694
1) L'incompréhension originelle 695
a) La séparation des pouvoirs en Grande-Bretagne 695
b) L'interprétation française de la séparation des pouvoirs 697
2) Les conséquences du tropisme français 698
a) Le régime d'assemblée, conséquence obligatoire de la *séparation des pouvoirs à la française* 699
b) La condamnation de la discipline de vote 700
B) Le régime parlementaire, un régime d'association des pouvoirs 702
1) Le Gouvernement, créature de la majorité parlementaire 703
2) La confiance de la majorité, condition de la perpétuation du Gouvernement 707
Section 2 : 710
La nature mixte de la discipline de vote 710
§1 : La discipline de vote, une pratique juridiquement obligatoire ? 710
A) De la coutume en droit constitutionnel 711
1) Les critères constitutifs de la coutume 711
a) L'élément matériel 711

b) Le critère psychologique 712
2) La difficile reconnaissance des coutumes constitutionnelles 714
a) Le refus d'admettre l'existence d'une coutume constitutionnelle..... 714
b) La sanction constitutionnelle des coutumes 717
B) L'impossibilité de qualifier la discipline de vote de coutume constitutionnelle 719
1) L'unité des votes, un usage perçu comme obligatoire 720
a) L'unité des votes, un usage constant et général 720
b) L'unité de vote, une obligation 723
2) Un usage dépourvu de valeur juridique..... 725
a) La règle juridique, une règle sanctionnée 725
a) L'unité de vote, une obligation morale..... 727
§2 : La discipline de vote, une pratique politiquement obligatoire 729
A) De la convention en droit constitutionnel 729
1) Les critères constitutifs de la convention de la Constitution..... 730
2) La convention, une pratique obligatoire..... 734
a) L'absence de sanction juridique, spécificité des obligations conventionnelles..... 734
b) La convention, règle politique constitutionnellement obligatoire..... 737
B) La discipline de vote, une convention de la Constitution 738
1) La discipline de vote, une obligation politique 739
a) La discipline de vote, une pratique relevant de la moralité constitutionnelle 739
b) La discipline de vote, une pratique politiquement obligatoire 740
- Les avantages résultant de la soumission à la discipline de vote 741
- Les sanctions, manifestation de la nature politique de l'impératif d'unité..... 744
2) La force constitutionnelle de l'obligation unitaire 745
a) L'impact sur l'exercice et la distribution du pouvoir souverain..... 745
- La matière constitutionnelle 745
- L'intervention de la discipline de vote dans la matière constitutionnelle 746
b) La raison constitutionnelle d'exister ou la nature politique transcendée par son environnement constitutionnel 748

- La soumission des parlementaires, élément fondamental de l'Histoire constitutionnelle 749
- La soumission des parlementaires, ratification de la convention majeure de la Cinquième République 750
Conclusion du titre premier : 753
Titre Second : 755
Ni vassal, ni maître, la place du Parlement à travers le prisme de la discipline de vote 755
Chapitre I : 758
Un parlement transformé en chambre d'enregistrement 758
Section 1 : 759
Une sentence sans appel : le vote de la loi, une formalité 759
§1 : Un constat général 759
A) L'adhésion des acteurs politiques 760
1) La dénonciation parlementaire de l'affaiblissement du Parlement 760
a) L'aveu d'impuissance de la majorité 760
b) Une critique instrumentalisée par l'opposition 762
2) Une critique instrumentalisée par les détenteurs du pouvoir exécutif 763
a) La dénonciation de l'absolutisme passé par le nouveau Président de la République 763
b) Une critique instrumentalisée par les cabinets ministériels 766
B) La condamnation doctrinale 768
§2 : Un constat fondé 770
A) La rationalisation du parlementarisme, première justification 770
1) La Constitution, première source de l'affaiblissement 771
2) Les règlements internes des assemblées, seconde source d'affaiblissement 773
B) La part de la discipline de vote dans l'abaissement du Parlement 776
Section 2 : 779
Une obéissance calibrée : la participation à l'œuvre législative, contrepartie de la discipline de vote 779
§1 : La collaboration, condition de la discipline de vote 780
A) La discipline de vote, résultat d'une négociation intra-majoritaire constante 780
1) Les cadres habituels de la négociation 781
a) Les réunions du groupe, lieu secondaire de négociation 781

b) Les réunions de la majorité 784
2) Les lieux interstitiels de la négociation 786
a) Le parlementarisme de couloirs …..... 787
b) … explication partielle de l'unité de vote 789
B) Les amendements, objet de la négociation 792
1) La capacité législative du Parlement 793
a) Etat statistique de la capacité législative 793
b) L'impact législatif des amendements parlementaires 796
2) Les amendements, condition de la soumission volontaire 798
a) L'amendement parlementaire, moyen de pression sur le Gouvernement 798
b) L'intégration par le Gouvernement des volontés de la majorité, condition de sa discipline de vote. 801
§2 : Une capacité législative maîtrisée par le Gouvernement 804
A) L'amendement, un moyen de pression à l'efficacité relative..... 805
1) Le Gouvernement, constitutionnellement maître de l'économie de ses textes..... 805
a) Les procédures de rationalisation, une maîtrise autoritaire 806
- Vote bloqué et adoption sans vote, moyens de passer outre les amendements parlementaires 806
- L'adoption de la loi relative aux événements d'Afrique du Nord, archétype de l'autoritarisme gouvernemental à l'égard des amendements parlementaires 808
b) Une maîtrise gouvernementale protégée par la simple navette..... 810
2) Les concessions factices du Gouvernement : la discipline de vote, un échange illusoire..... 815
a) L'amendement, manifestation de l'association des pouvoirs..... 816
- La préservation du texte gouvernemental contre l'opposition..... 816
- La protection parlementaire de la constitutionnalité des textes 818
b) L'instrumentalisation politique des amendements : la discipline de vote, une inconditionnalité 820
- L'amendement, objet de la discipline de vote..... 820
- L'accroissement artificiel de la capacité législative du Parlement ... 823

B) La nécessité de construire une majorité, unique contrainte pesant sur le Gouvernement 826
1) L'obligation de construire une majorité, une exception 827
a) Les tractations, moyen de contourner la mise en veille de la protection constitutionnelle 827
- L'obligation de se concilier la majorité sénatoriale, le cas de l'article 46 alinéa 4 828
- Les dispositions de l'article 89 alinéa 2 829
b) La négociation, moyen pour le Gouvernement de dépasser son assise politique habituelle 834
- La procédure de l'article 46 alinéa 3 834
- La procédure de l'article 89 alinéa 3 835
2) Les majorités relatives ou la nécessité permanente de fabriquer ses majorités 848
a) *« Les infortunes de la vertu »* ou la revalorisation du Parlement en période de majorité relative 849
- L'identification des interlocuteurs 850
- La négociation : instrument de la construction des majorités 852
b) Une organisation gouvernementale *ad hoc* 856
- Un système centralisé 856
- Une organisation condition de l'efficacité 859
Chapitre II : 862
Ebauche d'une réglementation nécessaire 862
Section 1 : 863
Le nouveau cadre constitutionnel 863
Un équilibre insuffisant à garantir l'indépendance des élus. 863
§1 : Une discipline de vote plus consensuelle, conséquence attendue du relâchement du carcan constitutionnel 863
A) L'encadrement de la discipline de vote, préoccupation absente de la révision constitutionnelle de juillet 2008 864
1) L'impact incertain sur la discipline de vote 865
a) L'extension possible du champ de la discipline de vote 865
b) L'accroissement de l'emprise des auteurs habituels de la discipline de vote 867

2) Les occasions manquées 870
B) La modification de l'article 49 alinéa 3, condition de la revalorisation du Parlement 873
1) Le nouvel article 49 alinéa 3 874
2) Un encadrement insuffisant à fonder la discipline de vote sur le consensualisme 876
a) L'encadrement limité d'une procédure obsolète 876
b) La discipline de vote, pratique toujours autoritaire 878
§2 : L'intrusion de la discipline de vote en commission : les conséquences de la modification de l'article 42 de la Constitution 880
A) Les commissions, cadre préservé du débat 882
1) L'absence des ministres lors des débats en commission, condition du consensualisme 882
a) Expertise et huis clos, causes de la faiblesse de la discipline de vote en commission 883
b) Un consensualisme garanti par les règlements des assemblées 886
2) Les réticences parlementaires à l'intrusion du Gouvernement 888
a) L'acceptation d'une présence limitée 889
b) Le refus de permettre aux ministres d'influencer les votes 891
B) Deux ans d'application du nouvel article 42, l'intrusion certaine de la discipline de vote dans les commissions parlementaires 894
1) Les nouvelles règles du travail parlementaire 894
a) Le nouveau cadre juridique 894
b) Une application hésitante 897
2) L'exemple de l'examen du projet de loi relatif aux droits et à la protection des personnes faisant l'objet de soins psychiatriques et aux modalités de leur prise en charge. 899
a) Un déroulement calqué sur celui de la séance 900
b) La discipline de vote garante de l'intégrité des projets de loi 903
Section 2 : 907
Vers une protection renforcée du mandat parlementaire 907
§1 : Le mode de scrutin, moyen de limiter l'intensité des pressions 908
A) La représentation proportionnelle, protection du mandat contre les consignes partisanes 908

1) L'aggravation de la dépendance partisane, une fatalité réformable 909
a) Une perception partagée 909
b) Les corrections possibles 910
2) Un système complexe et utopique 912
a) Le coût disproportionné des correctifs 912
b) L'impossible équilibre 914
B) La modification du mode de scrutin, une solution inopportune 915
1) La représentation proportionnelle, cause d'accroissement de l'intensité de la discipline de vote 916
a) La nécessité d'assurer la stabilité gouvernementale 916
b) La faiblesse gouvernementale, activateur de la discipline de vote 918
2) Le mode de scrutin, impuissant à endiguer l'intensité de la discipline de vote 920
§2 : La revalorisation du rôle de l'élu, condition de l'affaiblissement de la discipline de vote 923
A) L'interdiction du cumul des mandats, garantie insuffisante contre l'abandon parlementaire. 924
1) Le cumul, une spécificité contestée 924
a) Le cumul des mandats ou le parlementarisme *à la française* 924
- L'encadrement français 925
- Les pratiques étrangères 926
b) Une pratique controversée 928
- L'attitude ambiguë des parlementaires 928
- Une condamnation doctrinale univoque 930
2) Un renforcement indu de la discipline de vote 931
a) L'incidence sur la discipline de vote 931
- Aggravation de la dépendance partisane 932
- L'abandon parlementaire au profit du groupe 933
b) Une interdiction salutaire 935
B) Renforcer le poids des parlementaires dans le processus décisionnel 938
1) Une présence plus assidue, condition nécessaire de l'affaiblissement de la discipline de vote 939
a) Les effets attendus 939
b) Les modifications préconisées 941

- Un mécanisme d'incitation-sanction insuffisant 941
- De la généralisation de la procédure de l'article 42 alinéa 3 du règlement de l'Assemblée Nationale 944
2) La protection de l'intégrité du vote, condition d'une discipline de vote moins autoritaire 947
a) De la réaffirmation du caractère personnel du vote 948
b) De la généralisation du vote secret 950
Conclusion du titre second : 956
Conclusion de la seconde partie : 958
Conclusion Générale : 961
ANNEXES. ii
BIBLIOGRAPHIE II
INDEX XL
TABLE DES MATIERES XLIII

LA DISCIPLINE DE VOTE DANS LES ASSEMBLEES PARLEMENTAIRES SOUS LA CINQUIEME REPUBLIQUE

Résumé

Depuis 1958, les parlementaires, quels que soient leur assemblée ou leur groupe, manifestent une unité de vote exemplaire. Celle-ci est la manifestation de la discipline de vote, phénomène complexe que certains, notamment, les parlementaires et ceux qui ont vocation à les assister, définissent comme une autodiscipline. Elle apparaît, cependant, comme le résultat d'un conditionnement mâtiné de contraintes exercées par des structures, groupes parlementaires, partis politiques et Gouvernement, qui ont intérêt au maintien de l'unité. Tous agissent en direction des élus qui, s'ils adhèrent par principe à la consigne de vote élaborée dans le cadre du groupe, sous le contrôle du parti et/ou du pouvoir exécutif, peuvent parfois exprimer quelques réticences. Ces actions, cumulées, prennent la forme de pressions et confortent l'existence de la discipline de vote.
Au-delà de la pratique parlementaire, et parce qu'elle assure la collaboration des pouvoirs propre au régime parlementaire, la discipline de vote est devenue, comme le démontre sa constance, une caractéristique de la Cinquième République. Une pratique institutionnelle qui semblait pourtant contraire aux principes du régime représentatif, forgés à la Révolution. Si la discipline de vote est aujourd'hui considérée comme, sinon conforme, du moins compatible avec eux, c'est qu'elle révèle une lecture rénovée du régime parlementaire, fondée non plus sur la division, mais sur la fusion des pouvoirs.

Mots clefs :
Groupes parlementaires, régime parlementaire, intérêt général, Cinquième République, Parlement, Gouvernement, partis politiques, collectivisation, cohésion, unité, pressions.

PARTY DISCIPLINE IN PARLIAMENTARY ASSEMBLIES UNDER THE FRENCH FIFTH REPUBLIC

Abstract

Since 1958 MPs', whatever their assembly or their group, show an exemplary unity of vote. The latter is the result of party discipline, a compound subject, which some, in particular, MPs' and those who have authority to assist them, define as self-discipline. Party discipline appears, however, as the outcome of a conditioning mixed with constraints exercised by organizations, parliamentary groups, political parties and Government. Their common interest is to maintain unity. They all act towards the elected members. The latter, on principle, subscribe to the voting instructions, worked out within the scope of the group, under the party and/or the executive power control. Nevertheless, the elected members may sometimes be reluctant.
All these actions become pressure, confirming that unity is not only the result of cohesion but really of party discipline. Beyond the parliamentary practice, and because it guarantees powers' collaboration, which is peculiar to the parliamentary system, party discipline has become, as its constancy shows, a major characteristic of the French Fifth Republic. An institutional practice that appeared, however, to go against the French representative system's principles, established during the Revolution. If party discipline is now considered as, if not in accordance with, but at least compatible with them, it is that it reveals a new way to define the parliamentary system, based not on powers' divisions anymore, but on their fusion.

Keywords :
Parliamentary party groups, parliamentary system, common interest, French Fifth Republic, Parliament, Government, political parties, cohesion, unity, pressures.

Unité de recherche/Research unit : *CERAPS, UMR 8026, 1 place Déliot 59000, http://ceraps.univ-lille2.fr, ceraps@univ-lille2.fr*
Ecole doctorale/Doctoral school : *Ecole doctorale des sciences juridiques, politiques et de gestion, n° 74, 1 place Déliot, 59000 Lille, ecodoc.univ-lille2.fr,* http://edoctorale74.univ-lille2.fr
Université/University : *Université Lille2 Droit et Santé, 42 r. Paul DUEZ, 59000 Lille, univ-lille2.fr, 59@univ-lille2.fr*