

## Un statut politique

---

Si chaque député dispose d'un statut juridique, il bénéficie également de prérogatives particulières constitutives d'un « statut politique ». Toutefois, ce « statut » a une effectivité différente selon que le député est, ou non, rattaché à un groupe parlementaire<sup>689</sup>.

Deux résolutions ont conduit à ce résultat : la résolution du 1<sup>er</sup> juillet 1910 qui reconnaît juridiquement l'existence des groupes parlementaires<sup>690</sup> ; et la résolution du 22 juin 1914, qui sectorise les députés dans l'hémicycle selon leur obédience politique. Depuis lors, les groupes sont devenus des « *organes officiels de la vie parlementaire* »<sup>691</sup> et « *sont, en vertu du règlement, appelés à intervenir officiellement dans le fonctionnement des Chambres par plusieurs catégories de dispositions réglementaires* »<sup>692</sup>. Ils ont donc acquis un poids politique de premier plan, qui s'est amplifié à mesure que s'est renforcé le présidentielisme majoritaire sous la V<sup>e</sup> République.

Il s'ensuit que, bien que facultatif, le rattachement politique à un groupe parlementaire constitue une nécessité impérieuse pour le député. Sans cela, il ne peut prétendre à certains postes, ni agir pleinement dans la prise de décision et le contrôle politique. Naît alors un rapport de domination du groupe sur le député (**Section 1**), dont il ne peut s'extraire sans contrepartie (**Section 2**).

---

<sup>689</sup> Le groupe a vocation à rassembler les députés « *d'après leurs affinités personnelles, leurs sympathies, leurs tendances, et examin[er] amicalement les problèmes qui [doivent] être discutés officiellement par les Chambres* » (BARTHÉLÉMY J., *Essai sur le travail parlementaire et le système des commissions*, Librairie Delagrave, 1934, p. 88).

<sup>690</sup> Auparavant, les députés se réunissaient de manière informelle et occasionnelle. Pour la période 1815-1877, voir JOANA J., « L'invention du député. Réunions parlementaires et spécialisation de l'activité politique au XIX<sup>e</sup> siècle », *Politix*, n° 35, 1996, pp. 23-42. Pour les groupes à l'origine du régime républicain des années 1870, voir GARRIGUES J., « Les groupes parlementaires aux origines de la III<sup>e</sup> République », *Parlement[s]. Histoire et politique*, n° 0, « Faut-il tourner le dos à la politique ? », 2003. Pour 1910 et après, voir CONNIL D., *Les groupes parlementaires en France*, LGDJ, 2016, pp. 27-40.

<sup>691</sup> BARTHÉLÉMY J., *op. cit.*, p. 88.

<sup>692</sup> *Ibid.*, p. 89.



## Section 1 - Le député politiquement dépendant de son groupe

Le groupe étant au centre de la vie parlementaire, c'est grâce à lui que le député va exercer certaines prérogatives (§ 1) et pouvoir prétendre à l'obtention de certains postes (§ 2). Le député est donc invité à se rattacher à l'un d'eux s'il veut agir et peser pleinement au cours de son mandat.

### § 1 - Les droits accordés au député grâce à son groupe

Depuis leur reconnaissance officielle en 1910, les groupes n'ont cessé de voir leur rôle confirmé et amplifié, constituant véritablement « *un rouage essentiel de la vie des assemblées* »<sup>693</sup>. Pourtant, et contrairement à la Constitution de 1946<sup>694</sup>, il faudra attendre la révision constitutionnelle de 2008 pour que celle de 1958 confère un statut constitutionnel aux groupes parlementaires.

Sous l'impulsion du *Comité Balladur*<sup>695</sup>, la révision de 2008 a inséré un art. 51-1, lequel renvoie au Règlement de l'Assemblée le soin de déterminer les droits des groupes parlementaires constitués en son sein, ainsi que les « *droits spécifiques* » aux groupes d'opposition<sup>696</sup> et minoritaires<sup>697</sup>. Le Comité estimait, en effet, « *qu'il y avait plus d'avantages que d'inconvénients pour le fonctionnement des institutions, sinon à jeter les bases d'un statut de l'opposition, du moins à reconnaître aux partis qui ne font pas partie de la majorité des garanties spécifiques* »<sup>698</sup>. Depuis lors, il peut être constaté, parmi les pouvoirs dévolus aux groupes dans le travail législatif et de contrôle<sup>699</sup>, qu'une place particulière est reconnue à l'opposition<sup>700</sup> pour « *répondre aux exigences d'une démocratie moderne et responsable.*

<sup>693</sup> CONNIL D., *op. cit.*, p. 99.

<sup>694</sup> Art. 11, 52 et 91 C° 1946.

<sup>695</sup> COMITÉ BALLADUR, *op. cit.*, p. 66, « Proposition n° 60 ».

<sup>696</sup> Les groupes d'opposition sont ceux qui se sont déclarés ne pas appartenir à la majorité.

<sup>697</sup> Les groupes minoritaires sont les groupes de la majorité les moins nombreux ou ceux qui ne se déclarent ni de la majorité ni de l'opposition.

<sup>698</sup> COMITÉ BALLADUR, *op. cit.*, p. 65.

<sup>699</sup> MASCLÉ J.-C., Thèse *cit.*, pp. 107-112 ; CONNIL D., *op. cit.*, pp. 101-105.

<sup>700</sup> La doctrine étant riche sur cette question, on renverra seulement à : *L'opposition*, Pouvoirs (108), 2004 ; LEVADE A., « La représentation de l'opposition », in LE POURHIET A.-M., et alii, *Représentation et représentativité*, Dalloz, coll. « Thèmes & commentaires », 2008, pp. 39-52 ; VIDAL-NAQUET A., « L'institutionnalisation de l'opposition. Quel statut pour quelle opposition ? », *RFDC*, 2009, n° 77, pp. 153-173 ; « Le renouveau de l'opposition », *Pouvoirs* (146), 2013, pp. 133-147 ; HÉRIN J.-L., « Les groupes minoritaires : un nouveau concept entre droit et politique », *Pouvoirs* (146), 2013, pp. 57-69 ; ROZENBERG O. et THIERS E. (sous la dir.), *L'opposition parlementaire*, La Documentation française, coll. « Les études », 2013 ; DEROSIER J.-P. (sous la dir.), *L'opposition*

*C'est aussi, écrit le rapporteur Jean-Luc Warsmann (UMP), un moyen efficace de revaloriser le Parlement, comme lieu privilégié de l'expression démocratique. En effet, la modernité démocratique se définit par le principe majoritaire, mais aussi par la place accordée à la minorité et à l'opposition dans la compétition électorale et, une fois l'élection acquise, dans les assemblées délibérantes. Aussi la promotion d'un statut de l'opposition marque-t-elle l'avènement d'une démocratie parvenue au terme de son développement, ayant atteint l'âge de raison »<sup>701</sup>.*

Dans cette perspective, l'opposition se voit attribuer plusieurs prérogatives dans le domaine législatif et le contrôle. En matière de procédure législative, un jour de séance par mois est réservé à un ordre du jour arrêté à l'initiative des groupes d'opposition et des groupes minoritaires<sup>702</sup>. Dans les faits, un accord est passé entre ces groupes au début de chaque session ordinaire, afin de répartir les séances en proportion de leur importance numérique, chacun d'eux disposant de trois séances au moins par session ordinaire. Il est à signaler également que, lorsque est décidée une durée programmée de discussion pour l'examen des projets et propositions de loi, un temps minimum est attribué à chaque groupe, ce temps étant supérieur pour les groupes d'opposition. Un temps supplémentaire peut être alloué au-delà du temps minimum. Dans ce cas, il est attribué à 60 % aux groupes d'opposition et réparti entre eux en proportion de leur importance numérique. Les 40 % restant sont répartis entre les autres groupes selon la même proportion<sup>703</sup>. En matière de contrôle, l'opposition dispose notamment, une fois par session, d'un droit de tirage pour la création d'une commission d'enquête<sup>704</sup>. De même, elle peut obtenir, de droit, l'inscription à l'ordre du jour de la semaine de contrôle d'un débat sans vote ou d'une séance de questions portant sur les conclusions du rapport d'une commission d'enquête ou d'une mission d'information<sup>705</sup>. Elle est aussi appelée à rendre un avis préalable sur certaines nominations du Président de la République<sup>706</sup>. L'opposition bénéficie enfin d'un partage du temps de parole lors des débats. Dans ce cadre, elle se voit octroyer chaque semaine

---

*politique*, LexisNexis, coll. « Les Cahiers du ForInCIP », 2016 ; FOURMONT A., *L'opposition parlementaire en droit constitutionnel allemand et français*, Thèse, Paris II, 2016.

<sup>701</sup> WARSMANN J-L., « Rapport fait au nom de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la république sur le projet de loi constitutionnelle (n° 820) de modernisation des institutions de la V<sup>e</sup> République », 13<sup>e</sup> Lég., n° 892, *Ass. Nat.*, 15 mai 2008. p. 54.

<sup>702</sup> COMITÉ BALLADUR, *op. cit.*, p. 32, « Proposition n° 22 » ; art. 48 al. 5 C° ; art. 48 al.9 RAN.

<sup>703</sup> *Ibid.*, p. 44, « Proposition n° 33 » ; art. 49 al. 6 RAN.

<sup>704</sup> Art. 141 RAN.

<sup>705</sup> Art. 48 al. 9 RAN.

<sup>706</sup> Art. 13 al. 5 C° ; art. 29-1 RAN.

la moitié des questions au Gouvernement<sup>707</sup> ; la moitié des questions orales sans débat<sup>708</sup> ; ainsi que la moitié du temps de parole pour le débat auquel donnent lieu les déclarations du Gouvernement pris sur le fondement de l'art. 50-1 C<sup>o</sup><sup>709</sup>.

Même si cette liste ne se veut pas exhaustive, il faut souligner, à l'instar du député de l'Oise, Édouard Courtial (UMP), que la reconnaissance d'autant de droits de l'opposition et des minorités constitue « *un symbole fort de cette volonté de renforcer les contre-pouvoirs. Cette reconnaissance était nécessaire pour qui prétend vivre dans une démocratie moderne et irréprochable. [Elle] représente un modèle d'évolution rationalisée, dans une perspective de revitalisation de notre démocratie (...) en phase avec son temps* »<sup>710</sup>, comme le préconise le Conseil de l'Europe par la voie de la *Commission de Venise*<sup>711</sup>.

Mais au-delà de ce « symbole fort », il faut reconnaître que cette revitalisation se fait moins à l'égard des députés membres des groupes d'opposition et minoritaires, pris chacun individuellement, qu'au bénéfice des députés présidents de groupe. En effet, le RAN personnifie le groupe à travers l'image de son président, seul chargé de personnifier et d'agir en son nom. Comme l'écrit très justement le professeur Julie Benetti, il fait « *du président de groupe le représentant exclusif de ce dernier. [Dès lors,] toutes les prérogatives que les groupes tiennent des règlements sont, en réalité, autant de prérogatives personnelles de leur président. En dehors du droit de demander une suspension de séance et un vote par scrutin public dont il peut déléguer l'exercice à l'un des membres de sa formation, la liste des attributions personnelles du président de groupe est longue* »<sup>712</sup>. Ainsi, il peut proposer les candidatures au Bureau, répartir les sièges dans les commissions permanentes, inscrire les orateurs dans les débats et discussions générales, demander la création d'une commission spéciale ou s'y opposer, demander en tant que membre la convocation de la Conférence des présidents, participer à la fixation de l'ordre du jour, demander la suspension de séance, un scrutin, la procédure d'examen simplifiée ou y faire opposition, la vérification du *quorum*, obtenir un temps programmé ou s'y opposer, donner son accord pour désigner ou mettre fin aux fonctions du déontologue, *etc...*

---

<sup>707</sup> Art. 133 al. 2 RAN.

<sup>708</sup> Art. 134 RAN.

<sup>709</sup> Art. 132 al. 2 RAN.

<sup>710</sup> Ass. Nat., 1<sup>ère</sup> séance du 21 mai 2008, p. 2277.

<sup>711</sup> CONSEIL DE L'EUROPE, COMMISSION EUROPÉENNE POUR LA DÉMOCRATIE PAR LE DROIT (« COMMISSION DE VENISE »), « Rapport sur le rôle de l'opposition au sein d'un Parlement démocratique », Étude n° 497/2008, CDL-AD(2010)025, 15-16 octobre 2010.

<sup>712</sup> BENETTI J., « Le président du groupe majoritaire », *Pouvoirs* (146), 2013, pp. 36-37.



Il en résulte que les droits de l'opposition s'inscrivent dans une logique collective, celle du groupe. Une logique qui se trouve renforcée par la décision de placement dans l'hémicycle. Elle « *affirme avec éclat la toute puissance du groupe. Elle consolide le règne du parti et du parti pris. Elle rend impossible le vote réfléchi, personnel. (...) Les députés d'un même groupe, étant assis à côté les uns des autres, seront sûrs de leur fidélité réciproque. Pas moyen de fausser compagnie à des gens aussi proches. Pas moyen d'avoir une idée à soi et de formuler un jugement individuel. Les jours de travail, c'est précieux, et les jours de besogne, c'est indispensable !* »<sup>713</sup>. Ainsi, il peut être constaté que le député groupé se trouve dans « *une situation marginale* »<sup>714</sup> qui peut lui « *génère[r] quelques inconvénients* »<sup>715</sup> : la discipline de vote<sup>716</sup>. Concrètement, ce lien de domination du groupe sur le député a suivi l'évolution du système majoritaire de la V<sup>e</sup> République. En conséquence, il se retrouve chez l'ensemble des groupes parlementaires, même si certains (Groupes UDI, RRDP, GDR) n'en font pas expressément la mention.

Le Groupe LR est par exemple doté d'un *Statut*<sup>717</sup> dans lequel il est affirmé que la liberté d'expression et de vote est garantie à chaque député (art. 3). Elle est même absolue sur toute question ayant trait à des sujets de conscience ou d'éthique (art. 5 al. 1). Pour toutes les autres questions, le groupe fait preuve de souplesse : « *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* » (art. 5 al. 2). Finalement, ce n'est qu'à de rares occasions que le Groupe instaure une discipline de vote : la décision résulte d'un vote à la majorité absolue de ses membres et apparentés, et ne concerne que les seuls scrutins de motion de censure et de confiance (art. 5 al. 3).

Le groupe socialiste se trouve être plus strict envers ses membres<sup>718</sup>. Les *Statuts du PS*<sup>719</sup> établissent un contrôle des actes des députés dans un scrutin en séance publique. Il est prévu que « *chacun des parlementaires, en tant qu'élu, et l'ensemble du groupe, en tant que groupe,*

---

<sup>713</sup> « Le secteur a ses raisons... », *Le Figaro*, 26 juin 1914.

<sup>714</sup> URVOAS J-J. et ALEXANDRE M., *op. cit.*, p. 144.

<sup>715</sup> *Ibid.*

<sup>716</sup> REIGNIER D., *La discipline de vote dans les assemblées parlementaires sous la cinquième République*, Thèse, Lille II, 2011 ; CONNIL D., *op. cit.*, pp. 112-114.

<sup>717</sup> <[www.deputes-les-republicains.fr/vie-du-groupe/les-statuts-du-groupe](http://www.deputes-les-republicains.fr/vie-du-groupe/les-statuts-du-groupe)>.

<sup>718</sup> SAWICKI F. et LECOMTE D., « Discipline partisane et discipline majoritaire sous la V<sup>e</sup> République : le cas du parti socialiste », in ACTES DU COLLOQUE AFDC, *Le droit interne des partis politiques*, Université Paris I-Panthéon Sorbonne, 30 septembre 2015, Mare & Martin, coll. « Institut des Sciences Juridique et Philosophique de la Sorbonne », 2017, pp. 107-127.

<sup>719</sup> <[www parti-socialiste.fr/wp-content/uploads/2016/01/Statuts-et-re%CC%80glement-2015-PS.pdf](http://www parti-socialiste.fr/wp-content/uploads/2016/01/Statuts-et-re%CC%80glement-2015-PS.pdf)>.

relèvent pour leur activité parlementaire 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 » (art. 4.3.2). Chacun des contrevenants risque en effet pour « leur acte ou conduite de nature à porter gravement préjudice au parti » un avertissement, un blâme, une suspension temporaire, ou encore une exclusion temporaire ou définitive (art. 4.4.2.3). En établissant un tel dispositif, l'autorité de contrôle chargée de veiller à la discipline de groupe n'est pas le Groupe, mais la direction du Parti à travers le Conseil national. Conséquemment, cela a des répercussions sur le lien de domination. Ainsi, dans les faits, il n'existe pas entre le député et le Groupe, mais entre le député et le parti PS.

Le groupe LREM ne fait pas exception. Malgré sa jeunesse et sa volonté d'incarner le renouvellement des pratiques politiques, le parti a imposé une discipline de fer digne de l'ancienne politique. D'une part, il a contraint l'ensemble de ses candidats investis de signer un « contrat moral ». Par lui, ils se sont engagés à respecter et à défendre le « Contrat avec la Nation » proposé par Emmanuel Macron. Ce dernier prévint : « tous les candidats investis signeront le même "Contrat avec la Nation" que moi. Aussi, aucun candidat investi ne pourra exprimer de désaccord avec le cœur de notre projet et il le portera clairement devant ses électeurs. En revanche, notre mouvement est riche de diversité qui est en même temps sa force de rassemblement. Il est évident que sur de nombreux sujets nous avons des différences, elles s'expriment aujourd'hui dans les débats au sein du mouvement comme demain elles s'exprimeront au Parlement. Mais afin de gouverner efficacement, tous les candidats s'engageront sur ce "Contrat avec la Nation". Parce que c'est le contrat sur lequel je m'engage moi-même vis-à-vis des Français »<sup>720</sup>. Cette exigence de cohésion constitue pour le député LREM un véritable cadre de loyauté, un carcan disciplinaire. Par la signature de ce contrat moral, « le député devient l'esclave du gouvernement »<sup>721</sup>. Il est certain qu'en imposant une telle « servitude »<sup>722</sup> à ses députés, le parti s'est inscrit dans la vieille politique que, pourtant, il n'a cessé de vilipender. En la matière, donc, son renouvellement n'est que faux-semblant. Pire, en l'instituant comme dernière formalité d'investiture, le parti signe le retour au mandat impératif. Il s'inscrit en conséquence en totale contradiction avec l'histoire constitutionnelle française et l'art. 27 C° 1958 qui prohibe ce type de mandat. D'autre part, le groupe parlementaire s'est doté d'un règlement intérieur d'une sévérité nettement plus élevée que la discipline socialiste <sup>723</sup>.

---

<sup>720</sup> MACRON E., Conférence de presse - Construire une majorité de projet, 19 janvier 2017.

<sup>721</sup> TARDIEU A., *La Révolution à refaire. Tome II, op. cit.*, p. 278.

<sup>722</sup> *Ibid.*, p. 274.

<sup>723</sup> Règlement intérieur du Groupe parlementaire LREM de l'Assemblée nationale, 27 juin 2017.



Par exemple, si la liberté d'expression est garantie lors des réunions de groupe, les députés « *s'engagent cependant à respecter la stricte confidentialité des débats* » (art. 10). À ceux qui désirent « *déposer des propositions de loi, des questions écrites ou des questions d'actualité* », ils doivent « *en faire part au président de groupe* » (art. 14). Il leur est enfin défendu de cosigner un texte « *issu d'un autre groupe parlementaire* » (art. 16), sous peine d'être « *défér[é] devant le bureau* » du parti par le président de groupe, pour que celui-ci se prononce sur leur possible exclusion (art. 19). Silence et discipline stricte, telles sont les caractéristiques du groupe LREM. Partant, les députés en marche ont abandonné leur liberté d'expression et de vote afin de répondre aux exigences de Emmanuel Macron : construire la majorité de projet pour gouverner et traduire en actes l'engagement collectif et citoyen de « En Marche ! ». Quelle sera l'attitude des députés LREM sur le long terme ? Seule la pratique politique sous la 15<sup>e</sup> législature permettra de juger de la pérennité de l'acceptation de cet asservissement au Président de la République, à son parti et au groupe (majoritaire). Mais, à n'en pas douter, il devrait causer rapidement quelques remous<sup>724</sup>. Pour l'heure, il laisse peu de place à la démocratie interne.

Concernant la perception de la discipline de vote par les principaux intéressés, elle a deux aspects. Pour les uns, elle constitue un avantage certain. Les groupes et les partis sont de ceux-là, dans la mesure où l'ensemble des membres du groupe est appelé à voter en bloc pour ou contre un texte. Cela permet au groupe et à ses alliés, d'affirmer individuellement leur puissance, et de réaffirmer leur cohésion et leur mobilisation collective en soutien ou à l'encontre de la majorité gouvernementale. De plus, la discipline peut être « *vécue comme un confort. En effet, le respect d'une position commune ne contraint pas forcément le parlementaire à piétiner ses convictions, mais peut le dispenser de s'en former ! Et plus d'une fois, il choisira de la respecter par devoir ou faute d'opinion tranchée, davantage que par sentiment d'adhésion personnelle* »<sup>725</sup>.

Pour les autres, en revanche, cette instruction est dangereuse à deux égards. D'une part, elle conduit « *le mandat législatif [à tomber] en esclavage et les majorités [à devenir] des*

---

<sup>724</sup> « Malgré les pressions de Ferrand, des députés LREM persistent à défendre le droit d'asile », *Mediapart.fr*, 11 avril 2018 ; « Loi Asile-immigration : le ton se durcit au sein de LRM », *Le Monde*, 13 avril 2018 ; « Loi Asile et Immigration : ces députés "frondeurs" qui dérangent la majorité », *LeParisien.fr*, 17 avril 2018.

<sup>725</sup> URVOAS J-J. et ALEXANDRE M., *op. cit.*, p. 149.



*clientèles* »<sup>726</sup>. D'autre part, elle tend à réaliser l'unité de vote, au mépris des préoccupations et spécificités locales de la circonscription d'élection du député. Dès 1933, Aristide Jobert écrivait à ce sujet : « *Très joli en principe, ce système est désastreux en ce sens que les parlementaires, élus dans un coin du pays, peuvent avoir de toutes autres revendications à soutenir que leurs collègues élus dans une autre partie du pays* »<sup>727</sup>. « *Pour sauver l'importance du groupe, poursuivait-il, il faut que le "boîtier" puisse disposer, sans aucune défaillance, des boîtes à bulletins de tous les membres du groupe. (...) Dans chaque groupe, il y a les manitous, les membres de première et de deuxième zone. Il y a les malins et les simples. Et une décision, même paradoxale, soutenue par des ténors maniant les arguments avec maîtrise, risque toujours d'être adoptée malgré, quelquefois, l'hostilité ou la méfiance des députés de deuxième zone, ceux qui n'ont que le droit d'applaudir leurs délégués à la tribune* »<sup>728</sup>. Depuis, l'appréciation n'a guère évolué. Preuve en est l'expérience vécue par le jeune député Laurent Wauquiez (UMP). Il raconte : « *"Quand on est dans la majorité, on ferme sa gueule !" Le message était clair. Voilà l'instruction qui m'avait été rappelée suite à l'un de mes votes dans l'hémicycle considéré comme déviant de la ligne. Le groupe politique, c'est comme un internat. Il vaut mieux être bien vu des surveillants* »<sup>729</sup>. Affirmant que « *cette discipline est impitoyable* »<sup>730</sup>, il poursuit, « *et encore, j'ai cru comprendre que certains regrettaient le temps du RPR, où la discipline était encore plus rigoureuse. Heureusement, Bernard Accoyer, l'actuel Président du groupe UMP, comme Jacques Barrot avant lui, refuse ce simple rôle de garde-chiourme et essaye autant que possible de préserver l'indépendance et l'autonomie du groupe par rapport au gouvernement.* »<sup>731</sup>. En vérité, et de l'aveu même du député, « *de plus en plus de députés refusent cette chape de plomb* »<sup>732</sup>. L'action des « frondeurs » au sein du groupe majoritaire SRC sous la 14<sup>e</sup> législature en est l'illustre exemple.

D'une manière générale, disons que le rejet d'une certaine forme d'« *esclavage politique* »<sup>733</sup> et de « *domestication* »<sup>734</sup> des groupes et des partis est plus facile à revendiquer et à pratiquer pour un élu de l'opposition que pour un élu de la majorité. En effet, ce dernier est davantage contraint par le fait majoritaire et le poids du parti et du groupe majoritaire ; le parti

<sup>726</sup> TARDIEU A., *op. cit.*, p. 286.

<sup>727</sup> JOBERT A., *Souvenirs d'un ex-parlementaire (1914-1919)*, Éditions Eugène Figuière, 1933, p. 65.

<sup>728</sup> *Ibid.*

<sup>729</sup> WAUQUIEZ L., *op. cit.*, p. 107.

<sup>730</sup> *Ibid.*

<sup>731</sup> *Ibid.*, p. 108.

<sup>732</sup> *Ibid.*, p. 109.

<sup>733</sup> TARDIEU A., *op. cit.*, p. 281.

<sup>734</sup> *Ibid.*



soutenant financièrement le député pour les prochaines échéances électorales, et le groupe lui apportant le soutien nécessaire pour pouvoir prétendre aux différentes fonctions et délégations au sein de l'Assemblée.

## § 2 - Les fonctions accordées au député grâce à son groupe

La dépendance envers le groupe se traduit également pour le député dans ses prétentions à certaines hautes fonctions de l'Assemblée, qu'il s'agisse des organes de direction ou des organes de travail de l'assemblée<sup>735</sup>. Mais, ces fonctions étant limitées, tous ne pourront y prétendre, au premier rang desquels les députés novices. Chacun devra alors « *se battre pour obtenir son grade* »<sup>736</sup>.

Tout d'abord, chaque groupe parlementaire procède à la nomination de son bureau politique. Deux remarques peuvent être faites à ce sujet. Premièrement, si les membres du bureau sont élus par les membres du groupe selon le système de primaire, les candidats sont l'objet d'arbitrages du parti ; de sorte que les novices en politique n'ont aucune chance d'accéder à de telles responsabilités. Deuxièmement, les modalités de composition du bureau sont propres à chaque groupe et dépendent de leur effectif. Ainsi, en 2012 avec 295 élus le Bureau du Groupe SER se composait du président, de sept vice-présidents, deux porte-paroles et trois trésoriers ; alors que depuis 2017, avec 31 élus, sont membres du Bureau le président, un vice-président, deux porte-paroles, un trésorier et huit responsables de commission. L'effectif du Bureau du Groupe LR est lui aussi dépendant des résultats électoraux puisque le Bureau se compose, entre autres, de membres élus représentant 15 % de l'effectif du Groupe<sup>737</sup>.

Ensuite, il revient au groupe majoritaire de nommer l'un des siens à la présidence de l'Assemblée nationale<sup>738</sup>. Pour accéder au perchoir, il est primordial que les candidats réunissent plusieurs qualités, dont l'expérience, la notoriété et les capacités de rassemblement, et disposent du soutien de la direction du parti et de l'équipe gouvernementale. Dans les faits, le groupe majoritaire organise une primaire. Mais si le système semble ouvert à l'ensemble des membres et apparentés du groupe, il est là encore faussé par les arbitrages politiques de l'Exécutif nouvellement élu et de la direction du parti majoritaire. Ainsi, en juin 2007, à la primaire du

---

<sup>735</sup> MASCLET J-C., Thèse *cit.*, pp. 102-107 ; CONNIL D., *op. cit.*, pp. 100-101.

<sup>736</sup> URVOAS J-J. et ALEXANDRE M., *op. cit.*, p. 23.

<sup>737</sup> Art. 8 des Statuts du Groupe LR.

<sup>738</sup> Art. 9 al. 2 RAN.



Groupe UMP, Bernard Accoyer a été élu face à Patrick Ollier par 195 voix contre 99<sup>739</sup>. Soutenu par le nouvel exécutif, il déclare : « *Ma candidature est fondée sur mon expérience et sur le souhait de Nicolas Sarkozy et de François Fillon. Ils me font confiance pour mener à bien cette présidence pour la prochaine législature. Je souhaite être le président de tous les députés, être à leur écoute pour améliorer ensemble le fonctionnement de l'Assemblée et redonner toute sa place au Parlement dans nos institutions. Durant la [12<sup>e</sup>] législature, à la tête du groupe UMP, j'ai toujours privilégié le travail collectif, le débat et l'unité de notre mouvement afin de préparer efficacement les échéances électorales. Si mes collègues me font confiance, j'agirai dans le même esprit, exclusivement au service de tous les députés* »<sup>740</sup>. En juin 2017, un « appel à candidatures » avait été lancé au sein du groupe LREM pour désigner le nouveau président du groupe, toutefois Richard Ferrand, ancien secrétaire général du récent mouvement, ayant la confiance du Président de la République, fut le seul candidat en lice, élu à l'unanimité et à main levée. D'autres logiques peuvent interférer dans la nomination de tel ou tel candidat, comme la prise en compte de la parité ou la représentation d'un courant interne au parti. Tel a été le cas en juin 2012 lorsque la gauche a remporté les élections. Alors que Ségolène Royal était pressentie pour devenir la première femme à accéder au perchoir, son échec aux législatives a changé la donne et permis à Claude Bartolone, proche de Martine Aubry, de se faire élire par 127 voix contre Élisabeth Guigou (50), Jean Glavany (59) et Daniel Vaillant (22)<sup>741</sup>.

Les groupes participent également à la répartition des fonctions du Bureau de l'Assemblée, à savoir six vice-présidents, trois questeurs et douze secrétaires. Pour accéder à ces grades de « *généraux* »<sup>742</sup>, les candidats répondent des mêmes qualités que précédemment, bien sûr, mais la répartition est aussi le résultat de primaires internes et d'un subtil équilibre politique. Le RAN prévoit qu'elle doit s'efforcer de reproduire au sein du Bureau la configuration politique de l'Assemblée et de respecter la parité entre les femmes et les hommes<sup>743</sup>. Pour cela, un mécanisme de points a été institué prenant en compte les effectifs des groupes et l'importance des fonctions<sup>744</sup> : « *les présidents des groupes choisissent, en fonction*

---

<sup>739</sup> « Bernard Accoyer grimpe au perchoir devant Patrick Ollier », *Liberation.fr*, 21 juin 2007.

<sup>740</sup> « Bernard Accoyer : "Je suis candidat au perchoir" », *LeFigaro.fr*, 4 juin 2007.

<sup>741</sup> « Claude Bartolone élu Président de l'Assemblée nationale », *LeMonde.fr*, 26 juin 2012.

<sup>742</sup> URVOAS J-J. et ALEXANDRE M., *op. cit.*, p. 25.

<sup>743</sup> Art. 10 al. 2 RAN.

<sup>744</sup> La tradition du mécanisme par points (ou "clef de calcul") est issue d'une convention du Palais Bourbon, datant de 1959 qui a été récemment codifiée à l'art. 10 al. 3 à 7 RAN par la résolution n° 26 du 11 octobre 2017. – Décision n° 2017-754 DC du 26 octobre 2017 ; BRAUN-PIVET Y., « Rapport sur la proposition de résolution tendant à modifier le règlement de l'Assemblée nationale (n° 169) », 15<sup>e</sup> Lég., n° 259, *Ass. Nat.*, 4 octobre 2017, pp. 17-19 ; GICQUEL J-É., « La Codification de pratiques parlementaires et la modification du règlement de



du nombre de points dont ils disposent, les postes qu'ils souhaitent réserver à leur groupe. Cette répartition s'effectue par choix prioritaire en fonction des effectifs respectifs des groupes et, en cas d'égalité de ces effectifs, par voie de tirage au sort » (art. 10 al. 7 RAN). Là encore, écrit Jean-Jacques Urvoas (SER), « pas de fol espoir, la chasse est bien gardée. Même la fonction de secrétaire, qui n'est pourtant qu'un titre symbolique auquel aucune prérogative particulière n'est attachée, est hors de portée du néophyte. Plus valorisante, notamment parce qu'elle permet à son titulaire de présider régulièrement les séances dans l'hémicycle et qu'elle ouvre droit à quelques avantages comme l'attribution d'un bureau spacieux et la mise à disposition d'un véhicule de fonction, la tâche de vice-président est évidemment encore plus inaccessible »<sup>745</sup>. Il en va de même pour les postes de questeurs qui, chargés des services financiers et administratifs, sont généralement attribués à des proches du Président de la République et en récompense des nombreuses années de services passées à l'Assemblée. Il en fut ainsi sous la 14<sup>e</sup> législature pour Bernard Roman (SER, élu depuis 1997) et Marie-Françoise Clergeau (SER, élue depuis 1997, ancienne Secrétaire de l'Assemblée en 2002-2003 et 2005-2006). Mais d'autres conditions peuvent être ajoutées par le Président de groupe. C'est par exemple ce qu'a fait Bruno Le Roux (SER), pour procéder au remplacement de Bernard Roman, député démissionnaire au 21 juillet 2016, en fixant « trois critères spécifiques »<sup>746</sup>. Il écrit que le poste est réservé à une candidature masculine, « afin de respecter la règle paritaire qui nous avait conduits en 2012 à procéder à [la désignation d'un questeur et d'une questeure] ». Sachant que ce poste n'est attribué que pour neuf mois, le candidat doit également « avoir exprimé le choix de ne pas se représenter aux prochaines législatives ». Enfin, il ne doit pas « avoir exercé de responsabilités gouvernementales ou avoir déjà eu des fonctions parlementaires institutionnelles (vice-président de l'Assemblée, questeur...) ». Après une primaire interne au groupe socialiste, où trois personnes s'étaient portées candidates, c'est finalement Jean Launay, élu du Lot depuis le 7 juin 1998 et proche de François Hollande, qui l'emporta avec 99 voix face à Jean-Paul Bacquet (43 voix) et à Michel Lefait (32 voix)<sup>747</sup>.

Quant à la nomination des bureaux des commissions permanentes, la répartition des députés au sein des commissions, groupes d'amitié, groupes d'études, et à la nomination des candidats à la Cour de Justice de la République, elles relèvent elles-aussi de considérations

---

l'Assemblée nationale par la résolution du 11 octobre 2017 », *JCP G* 2017, note 1288, pp. 2217-2219 ; AVRIL P., GICQUEL J. et GICQUEL J-É., *Droit parlementaire*, LGDJ, coll. « Précis Domat », 5<sup>e</sup> éd., 2014, p. 78.

<sup>745</sup> URVOAS J-J. et ALEXANDRE M., *op. cit.*, p. 28.

<sup>746</sup> La lettre envoyée par mail aux membres du groupe SER est retranscrite dans : « Les exigeants critères du groupe PS à l'Assemblée pour désigner son nouveau questeur », *LeLab.Europe1.fr*, 21 septembre 2016.

<sup>747</sup> « Jean Launay (PS), nouveau questeur de l'Assemblée nationale », *LCP.fr*, 27 septembre 2016.



internes au parti. Le Groupe LR prévoit ainsi dans ses *Statuts* qu'il revient à son Bureau de proposer au Groupe la liste de ses 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 de l'Assemblée nationale et dans leurs Bureaux, après appel des candidatures<sup>748</sup>. Il lui revient aussi d'arrêter, sur proposition du président, les rapporteurs, le "whip" de chaque commission permanente, les orateurs dans les différents débats, les présidents des groupes d'amitié et des groupes d'études<sup>749</sup>. En tant que Président du Groupe UMP, Jean-François Copé témoigne de son implication en la matière : « *Ce sont les présidents des groupes parlementaires qui répartissent les places. On pourrait supposer que les députés choisissent leur commission en fonction d'une spécialité préalable. C'est le cas pour certains d'entre eux qui, au bout de plusieurs mandats, deviennent les experts incontestés d'un domaine. Mais de façon générale, cette place dépend surtout d'un rapport de force politique ou, encore une fois, de l'ancienneté* »<sup>750</sup>. Ainsi, les bureaux des commissions sont habituellement dévolus aux anciens ministres, aux députés reconnus pour leur technicité, ou aux « *ex-ministrables qui n'ont pas accédé au gouvernement alors qu'ils étaient à deux doigts d'y être. Pour ces derniers, une telle présidence est un peu un lot de consolation, alors que pour d'autres, cela peut être un joli tremplin* »<sup>751</sup>. Quant aux députés novices, ceux-ci sont prioritairement affectés à la commission des affaires sociales. Ce qui n'est pas sans nourrir chez eux une certaine désillusion ainsi qu'une certaine amertume au regard de leur profil. « *J'avais travaillé au Conseil d'État – ce qui me donnait une petite expertise juridique – et sur des sujets fiscaux – ce qui me permettait de prétendre aux finances* »<sup>752</sup>, témoigne Laurent Wauquiez (UMP). La secrétaire générale du groupe « *m'a tout de suite dit d'un ton sec : "Vous avez le choix entre la défense et les affaires sociales". La commission des affaires sociales correspondait à mes thèmes de prédilection, mais j'avais quand même un peu l'impression qu'on me forçait la main. J'ai vaguement esquissé un argumentaire pour tenter les finances. "Quand je dis que vous avez le choix, c'est à dire que vous n'avez pas vraiment le choix". Au moins les choses sont tout de suite plus claires* »<sup>753</sup>, ajoute-t-il. Un même sentiment le traverse au moment de choisir son groupe d'amitié. « *Je parlais arabe et allemand couramment et j'avais envie de m'investir dans les relations avec le monde arabe. [La secrétaire] m'a regardé en souriant : "Je crois qu'il y a une place dans le*

<sup>748</sup> Art. 9 g) des Statuts du Groupe LR.

<sup>749</sup> Art. 9 h) desdits Statuts.

<sup>750</sup> COPÉ J-F., *op cit.*, p. 125.

<sup>751</sup> *Ibid.*, p. 126.

<sup>752</sup> WAUQUIEZ L., *op. cit.*, p. 68.

<sup>753</sup> *Ibid.*, p. 69.



groupe d'amitié franco-bulgare" »<sup>754</sup>. Il en vient à conclure : « Vous êtes élu jeune député, plein d'ardeur, avec l'envie de soulever des montagnes, l'impression que maintenant les choses sérieuses commencent et que vous allez changer la face de la France. Mais rapidement, au bout de quelques heures, vous êtes quand même un peu perplexe et livré à vous-même. Vous débarquez dans un univers auquel vous ne connaissez rien »<sup>755</sup>. La situation du jeune député Laurent Wauquiez traduit la dure réalité du début de mandat vécue par les députés néophytes.

Néanmoins, à défaut d'accéder aux fonctions honorifiques, d'autres grades permettent au député lambda d'exister politiquement. D'après Jean-Jacques Urvoas (SER), comme dans une armée, quatre grades ressortent nettement.

L'élu peut d'abord choisir d'être « *artilleur* »<sup>756</sup> et tenter de s'imposer politiquement grâce à l'action des journalistes, présents notamment à la Salle des Quatre Colonnes. Mais la concurrence entre les députés tribuns est vive. Les médias privilégient aujourd'hui les « coups médiatiques » et les « petites phrases » aux décryptages et analyses de fond. Christian Jacob, Thierry Solère, Claude Goasquen, Pierre Lelouche (LR), Benoît Hamon, Jean-Christophe Cambadélis ou Bruno Le Roux (SER) l'ont d'ailleurs bien compris. De son œil de novice, Laurent Wauquiez raconte ses premières impressions dans cette salle : « *Au début, je passais rapidement en baissant les yeux, feignant d'avoir des choses plus importantes à faire. Puis, j'ai commencé à observer un peu son fonctionnement. Certains députés sont étiquetés comme de bons clients, comprenez des élus qui vont vous lâcher en une minute trente secondes de quoi nourrir un bon papier. Dès qu'ils arrivent, tous les micros se tendent. Les autres, les soutiers de la gloire, passent comme des âmes en peine, en faisant semblant de donner un coup de fil et en espérant secrètement qu'un micro s'intéressera à eux. Parfois, alors que vous êtes en train de bredouiller une explication, une star politique fait son apparition et tous les journalistes vous abandonnent au milieu de votre phrase pour aller écouter quelqu'un de plus intéressant que vous* »<sup>757</sup>. Ajoutons que la notoriété médiatique peut également se jouer sur internet et les réseaux et médias sociaux. Cette notoriété numérique présente un avantage certain pour le jeune député : elle lui permet de passer outre les médias traditionnels, tout en nouant un « *contact*

---

<sup>754</sup> *Ibid.*

<sup>755</sup> *Ibid.*, p. 71.

<sup>756</sup> URVOAS J-J. et ALEXANDRE M., *op. cit.*, p. 29.

<sup>757</sup> WAUQUIEZ L., *op. cit.*, p. 81.

*direct et démultiplié avec les citoyens* »<sup>758</sup>, notamment les plus jeunes (les quadras et moins), plus adeptes des outils numériques que leurs aînés.

Toutefois, la notoriété du tribun peut agacer les « cavaliers »<sup>759</sup>. À l'image de Marc Le Fur ou d'Éric Ciotti (LR), les cavaliers sont toujours volontaires pour représenter leur groupe, quel que soit le texte en débat en séance publique. « *Rompus aux tactiques parlementaires, gourmands de joutes oratoires* »<sup>760</sup>, ils se distinguent « *par leur vigueur, bon enfant ou brutale, et leur bagout, jovial ou menaçant* »<sup>761</sup>. Ils « *bousculent, défient, accusent, interrompent, désarçonnent. Avec une assurance immuable, ils défendent les positions de leur groupe. Pour [eux], tous les combats méritent d'être menés. Ils savent (...) exploiter la moindre faiblesse de leurs adversaires en faisant de l'imprévu une stratégie en soi. Leurs valeurs sont leurs armes, et gare à ceux qui se mettent en travers* »<sup>762</sup>. En clair, ils arrivent en peu de temps à se faire un nom et à se faire apprécier ou craindre de leurs collègues.

Plus encore, le tribun peut rendre susceptibles les « sapeurs »<sup>763</sup>. Véritables spécialistes en leurs domaines, ceux-ci ont acquis auprès de leurs pairs une certaine autorité, à force de rapports et autres missions d'information. Ils participent de manière concrète et influencent le travail parlementaire, tant en commission qu'en séance publique. Leur rôle diffère toutefois selon leur positionnement sur l'échiquier politique. En effet, membres de l'opposition, ils « *définissent la position adoptée par leur groupe, ce sont eux qui déterminent la nature du vote sur le moindre amendement. Ce sont eux qui vont, au nom de tous, mener la charge contre le gouvernement et porter le fer contre la majorité. Ils sont les interlocuteurs privilégiés du ministre qui présente le projet de loi* »<sup>764</sup>. En revanche, s'ils appartiennent à la majorité, leur rôle est de « *contenir les attaques des opposants et d'étayer la défense du gouvernement. En bons sapeurs, c'est à eux aussi qu'il incombe d'argumenter pour rejeter les modifications proposées et de conduire les contre-offensives en jouant sur les contradictions des adversaires* »<sup>765</sup>. Hervé Mariton, Jean-Frédéric Poisson, Jean Leonetti, Lionel Tardy, Georges Fenech ou Alain Marsaud à droite, le centriste Charles De Courson, les socialistes Sandrine Mazetier, Alain Claeys, Dominique Raimbourg et Jean-Jacques Urvoas ou encore l'écologiste

<sup>758</sup> DE RUGY F., *op. cit.*, p. 248.

<sup>759</sup> URVOAS J-J. et ALEXANDRE M., *op. cit.*, p. 31.

<sup>760</sup> *Ibid.*

<sup>761</sup> *Ibid.*, p. 32.

<sup>762</sup> *Ibid.*

<sup>763</sup> *Ibid.*

<sup>764</sup> *Ibid.*, p. 35.

<sup>765</sup> *Ibid.*

François De Rugy appartenait à ce corps de parlementaires. Aussi, voir les médias privilégier les artilleurs a de quoi rendre les techniciens amers. « *Parmi les écologistes, raconte ce dernier, c'est incontestablement Noël Mamère qui attire le plus, au point qu'un collègue, exaspéré et quelque peu jaloux de l'attraction exercée par Noël sur les journalistes, m'a lancé un jour : "Il passe plus de temps aux Quatre Colonnes que dans l'hémicycle !" »*<sup>766</sup>.

Le dernier grade auquel le député novice peut – facilement – prétendre est celui de « *fantassin* »<sup>767</sup>. La culture politique française est ainsi faite que le député se perçoit, et est perçu par les Français, d'abord et avant tout comme un élu de terrain. Privilégiant l'aspect local de son mandat, au détriment de tous les autres, le député fantassin se veut proche de ses électeurs – jusqu'à se considérer « assistant social » –, et des instances locales de la circonscription. Véritable intermédiaire, il donne priorité à la relation mandataire, en s'érigeant tour à tour porte-parole, avocat et ambassadeur d'une population et d'un territoire. Dans cette perspective, la première activité de cet élu n'est pas celle du travail législatif ou du contrôle de l'action gouvernementale, mais bien celle de travailler « sa » circonscription<sup>768</sup>. Rester présent et travailler sa circonscription optimise ses chances d'être réélu député. L'on prête d'ailleurs à l'ancien Président de la République, Valéry Giscard d'Estaing, ce conseil au député néophyte : « Ceux que l'on voit beaucoup à l'Assemblée, on ne les voit pas longtemps... ».

En revanche, certaines fonctions sont exclues à tout député, novice ou vétéran, s'étant déclaré appartenir à la majorité. En effet, depuis la révision constitutionnelle de 2008 insérant un nouvel article 51-1, le Règlement reconnaît officiellement<sup>769</sup> des « fonctions spécifiques » à l'opposition. Parmi elles, on relève la présidence de la commission spéciale chargée de vérifier et d'apurer les comptes (16 al. 2) ; la présidence de la commission des finances (39 al. 3) ; le poste de président ou rapporteur d'une commission d'enquête (143 al. 2 et 3), des missions d'information créées par la Conférence ou à la demande de son groupe (145 al. 4 et 5) ; le poste de co-rapporteur sur l'application des lois (145-7 al. 1) et sur l'évaluation de l'impact des lois (145-7 al. 3). À la vérité, il ne s'agit guère d'une nouveauté. Plusieurs fonctions étaient dans les faits déjà dévolues à l'opposition depuis quelques années. Par exemple, la présidence de la

---

<sup>766</sup> DE RUGY F., *op. cit.*, pp. 260-261.

<sup>767</sup> URVOAS J-J. et ALEXANDRE M., *op. cit.*, p. 35.

<sup>768</sup> Sur cet aspect du mandat de député, nous renvoyons le lecteur à nos développements des *Chap. 7* et *8* consacrés à l'action du député en circonscription.

<sup>769</sup> Résolution n° 292 du 27 mai 2009.



commission des finances est par usage depuis 2007 attribuée à un député appartenant à un groupe s'étant déclaré d'opposition. De même, une convention « déjà attestée sous les III<sup>e</sup> et IV<sup>e</sup> République mais ignorée à quelques reprises, continûment observée à partir de 1973 »<sup>770</sup>, et codifiée à l'art. 10 al. 7 RAN par la résolution n° 26 du 11 octobre 2017<sup>771</sup>, réserve l'un des trois postes de questeur à l'opposition.

Il se vérifie ainsi que la dépendance politique du député envers son groupe est très forte. Il n'a d'autre choix que de s'y soumettre s'il veut agir et peser pleinement au cours de son mandat. Néanmoins, celle-ci n'est pas insurmontable.

## Section 2 - Le député politiquement indépendant de son groupe

Deux cas permettent aux députés de s'affranchir, ou du moins de prendre quelques libertés, vis-à-vis de leur groupe. Il s'agit d'une part des députés « frondeurs » (§ 1), et d'autre part, des députés non-inscrits (§ 2).

### § 1 - L'indépendance du député par rapport à la direction de son groupe (et de son parti) : le cas des « frondeurs »

Si la fronde parlementaire n'est pas nouvelle, celle exercée depuis 2012 mérite d'être tout particulièrement distinguée. En effet, trois cas de fronde sont à relever.

À droite, une première fronde a eu lieu en 2012 pour protester contre l'élection de Jean-François Copé à la Présidence du parti UMP. La fronde de 68 députés UMP (sur 194), présidée par François Fillon, s'est structurée en groupe parlementaire dissident et autonome au Groupe UMP<sup>772</sup>, et exigea la tenue d'un nouveau vote. « Je demande à Jean-François Copé une nouvelle élection dans les trois mois sous le contrôle d'une commission indépendante, déclara l'ancien Premier ministre à la presse. Dans l'attente de cette nouvelle élection, je crée le groupe "Rassemblement-UMP". Son premier objectif est que la parole soit rendue aux militants »<sup>773</sup>.

<sup>770</sup> Rapport BRAUN-PIVET, *op. cit.*, p. 18.

<sup>771</sup> Sur les raisons qui ont conduit à la codification de cette règle traditionnelle, lire GICQUEL J-É., « La Codification de pratiques parlementaires... », *art. cit.*, p. 2218.

<sup>772</sup> Voir la Déclaration politique du Groupe « Rassemblement - Union pour un Mouvement Populaire », *JORF* du 28 novembre 2012, pp. 18714-18715.

<sup>773</sup> FILLON F., Conférence de presse - Constitution du Groupe RUMP, 27 novembre 2012 ; « RUMP : un nouveau groupe parlementaire », *LeFigaro.fr*, 27 novembre 2012.





Un proche de François Fillon résuma la situation comme suit : « *L'idée, c'est qu'on reste tous dans la grande maison commune qui est l'UMP et qu'on partage avec nos collègues copéistes. En revanche, dans la grande maison, on appelle à une nouvelle élection pour la présidence de l'UMP. Le temps qu'on ait cette élection, on fait une chambre à part dans la grande maison* »<sup>774</sup>. Dans les faits, ce groupe constitua un tel poids politique (temps de parole en séance publique, moyens matériels...) et financier (financement des partis politiques) que le Parti fut contraint d'instaurer une gouvernance collégiale entre copéistes et fillonistes pour mettre un terme au conflit interne à l'UMP<sup>775</sup>.

Depuis 2017, une seconde fronde a lieu à droite. Suite à l'élection de Emmanuel Macron, plusieurs députés LR et UDI ont, en effet, manifesté leur volonté de soutenir le Gouvernement de Édouard Philippe (ancien LR). À l'initiative de ces élus, à tendance juppéiste et « macron-compatibles », un groupe dissident « Les Constructifs : républicains, UDI, indépendants »<sup>776</sup> a vu le jour à l'Assemblée. Cette scission au sein du groupe LR n'est pas sans réels fondements. Elle acte, dans un premier temps, l'existence de deux droites au sein du Parti LR. Fort d'un électorat de droite modérée, pro-européen, ayant voté Emmanuel Macron dès le premier tour de l'élection présidentielle, ce groupe souhaite, dans un deuxième temps, peser, contester, constituer une alternative à l'orientation politique du parti républicain qui tend à se droitiser, à se radicaliser. Le groupe LC entend, enfin, être un groupe d'opposition tout en participant de manière active à la politique gouvernementale. Ces cadres justifient la constitution de ce groupe ainsi : « *Nous, élus de la droite et du centre, avons décidé de travailler de façon constructive, libre et responsable avec le gouvernement. Ensemble nous voulons que la France réussisse sa modernisation pour ne plus perdre de temps et adapter enfin notre pays à un monde en perpétuelle mutation. Nous espérons transcender durablement les vieux clivages politiques, moderniser l'action publique et retisser le lien de confiance indispensable entre le citoyen et l'élu, tant nous sommes persuadés qu'il est crucial de régénérer notre vie démocratique* »<sup>777</sup>. Preuve de cette bienveillance à l'égard du Gouvernement Philippe, le groupe LC a voté la confiance au Gouvernement : douze députés « pour » et 23 « abstentions »<sup>778</sup>.

---

<sup>774</sup> Dominique Dord in « Mardi de rebondissements à l'UMP », *LeMonde.fr*, 25 novembre 2012.

<sup>775</sup> Déclaré le 27 novembre 2012, ce groupe sera dissout le 15 janvier 2013.

<sup>776</sup> La dénomination a été remplacée par « Groupe UDI, Agir et Indépendants ». Voir *JORF* du 29 novembre 2017, texte n° 122.

<sup>777</sup> Déclaration politique du Groupe « Les Constructifs : républicains, UDI, indépendants », *JORF* du 28 juin 2017, texte n° 76.

<sup>778</sup> « Ces députés d'opposition qui ont voté la confiance au gouvernement », *LeFigaro.fr*, 5 juillet 2017.

À gauche, la fronde vint des rangs du PS à partir de 2014. Cette minorité de la majorité peut se définir comme « *les parlementaires qui, appartenant au groupe majoritaire de l'assemblée dont ils relèvent, y étant apparentés ou rattachés administrativement, souhaitent se détacher d'une décision prise par le gouvernement soutenu par la majorité et qui entendent marquer leur désaccord* »<sup>779</sup>. Forte de plusieurs dizaines d'élus SRC, et conduite par Christian Paul et Laurent Baumel, la fronde entendait au lendemain des élections municipales de mars 2014 dénoncer la politique libérale menée par François Hollande et Manuel Valls. « *Voilà près de deux ans désormais que, comme d'autres, je prends régulièrement la parole le mardi matin à la réunion hebdomadaire des députés socialistes*, rapporte Laurent Baumel. *Pour m'inquiéter d'abord de nos décisions fiscales (...) Pour m'inquiéter aussi de la politique libérale (...) dans laquelle le Président nous a soudainement embarqués à l'automne 2012 (...) Voilà près de deux ans pourtant que ces interpellations et propositions répétées se perdent dans le vide (...) que les mêmes inquiétudes formulées par les militants de base dans les réunions de section socialiste sont pareillement ignorées* »<sup>780</sup>. Le mouvement dissident se voulait donc être une réponse face au silence de l'Exécutif à l'égard de ses députés et des militants.

Mais contrairement aux députés UMP/LR, ces députés se sont structurés au sein du Groupe SRC. Car, disent-ils, « *notre but est d'infléchir la politique menée pour réussir le quinquennat, non de nous engager à la légère dans une scission du groupe et du Parti socialiste* »<sup>781</sup>. Dès lors, pour se faire entendre, différentes options s'offraient aux frondeurs. D'abord, le vote contre et l'abstention. Laurent Baumel explique pourquoi ils ont privilégié l'abstention. Le vote contre a été écarté « *par crainte d'une dissolution de l'Assemblée nationale qui mettrait prématurément fin à cette nouvelle expérience de la gauche au pouvoir* »<sup>782</sup>. Alors que l'abstention, « *sur des sujets cardinaux comme la confiance au gouvernement et le budget constitue déjà une transgression majeure pour des députés du parti au pouvoir, nous apparaît comme le compromis à accepter pour pouvoir poursuivre notre combat à l'intérieur de notre famille politique* »<sup>783</sup>. Cependant, la transgression augmenta d'un cran lorsque, par deux fois, en mai et en juillet 2016, les frondeurs furent à l'origine d'une « motion de censure des gauches

---

<sup>779</sup> MONGE P., *Les minorités parlementaires sous la V<sup>e</sup> République*, Thèse, Aix-Marseille, Dalloz, 2015, § 228, p. 149.

<sup>780</sup> BAUMEL L., *Quand le Parlement s'éveillera...*, Lormont, Le Bord de l'Eau, 2015, pp. 8-9.

<sup>781</sup> *Ibid.*, p. 19.

<sup>782</sup> *Ibid.*, p. 18.

<sup>783</sup> *Ibid.*

et écologistes » à l'encontre du Gouvernement Valls III<sup>784</sup>. Ils ont enfin participé avec l'opposition de droite et du centre à la saisine du Conseil constitutionnel sur l'une des lois marquantes du quinquennat : la loi travail dite « El Khomri »<sup>785</sup>. Ils reprochaient au Gouvernement son passage en force par l'usage répété de l'art. 49 al. 3 C°, attentatoire à l'exercice effectif du droit d'amendement ainsi qu'à la clarté et à la sincérité des débats parlementaires. « *Nous contestons la méthode du gouvernement qui n'a laissé aucun délai raisonnable aux parlementaires pour étudier le projet en séance publique, y compris les modifications apportées en commission* »<sup>786</sup>, justifiait Pouria Amirshahi, l'un des saisissants. Selon eux<sup>787</sup>, l'usage de l'art. 49 al. 3 a violé la Constitution à deux égards. D'une part, cette procédure d'engagement de la responsabilité du Gouvernement a été mise en œuvre à trois reprises, alors qu'elle n'a fait l'objet que d'une seule délibération en Conseil des ministres. Cette première critique est écartée par le Conseil pour qui « *l'exercice de la prérogative ainsi conférée au Premier ministre n'est soumis à aucune autre condition que celles posées par [l'art. 49 C°]. Ainsi, une seule délibération du Conseil des ministres suffit pour engager, lors des lectures successives d'un même texte, la responsabilité du Gouvernement qui en a ainsi délibéré* »<sup>788</sup>. D'autre part, cette procédure aurait méconnu les exigences constitutionnelles de clarté et de sincérité des débats parlementaires, pour le non respect des délais limites pour le dépôt des amendements en vue de l'élaboration du texte de la commission et de l'examen séance publique. Là encore, le Conseil écarte au motif que « *si les amendements n'ont pu être déposés, en vue de l'examen en commission, en nouvelle lecture, à l'Assemblée nationale, qu'à compter du 29 juin à 10 heures 50, après l'échec de la commission mixte paritaire, les dispositions du texte servant de base à ces amendements étaient connues dès l'issue de l'examen par le Sénat, en première lecture, des articles du projet de loi. Ainsi, à ce stade de la procédure, compte tenu de l'état d'avancement des travaux législatifs, les délais retenus, à l'Assemblée nationale, pour le dépôt des amendements en commission et en séance publique, n'ont pas fait obstacle à l'exercice effectif par les députés de leur droit d'amendement ni altéré la clarté et la sincérité des débats* »<sup>789</sup>. Même si ce dernier point est critiquable, les Sages n'ont pas retenu la

<sup>784</sup> Les deux motions ne reçurent que 56 signataires sur les 58 nécessaires. « Ces députés de gauche qui ont tenté de renverser le gouvernement », *LeFigaro.fr*, 11 mai 2016 ; « Second échec d'une motion de censure de gauche, la loi travail adoptée à l'Assemblée », *LePoint.fr*, 6 juillet 2016.

<sup>785</sup> Décision n° 2016-736 DC du 4 août 2016.

<sup>786</sup> Site internet de Pouria Amirshahi, « Loi Travail : saisine du Conseil constitutionnel », 21 juillet 2016.

<sup>787</sup> Les motifs de la saisine sont disponibles sur le site du Conseil constitutionnel, à la page de la Décision n° 2016-736 DC et à l'onglet « Saisine par 60 députés 2 – 2016-736 DC ».

<sup>788</sup> Décision n° 2016-736 DC, *préc.*, cons. 3.

<sup>789</sup> *Ibid.*, cons. 8 et 9.



méconnaissance des exigences de clarté et de sincérité du débat parlementaire et de l'atteinte portée à l'exercice effectif du droit d'amendement.

Par ces trois actions distinctes, les députés UMP/LR et socialistes ont montré que, malgré la culture disciplinaire de la V<sup>e</sup> République, il leur était possible, en rompant avec la discipline de groupe, de s'émanciper et de peser politiquement sur la conduite des dirigeants de leur parti. Ce changement culturel est salutaire pour le système représentatif et le débat parlementaire. En revanche, ce qui l'est moins, ce sont les sanctions dont les frondeurs ont été l'objet.

Des sanctions administratives, d'abord, qui se sont traduites par la réorganisation de la présence des députés socialistes dans les locaux de l'Assemblée et dans les commissions permanentes. Sur ce dernier point, pour être « *plus en phase avec la ligne défendue par l'Exécutif* »<sup>790</sup>, Bruno Le Roux (SRC) exclut cinq députés frondeurs de la commission des affaires sociales, et procéda à 21 autres changements d'affectation<sup>791</sup>. Inédite depuis 1958, cette façon de procéder d'un président de groupe fut mal perçue par les frondeurs. L'on put entendre qu'il s'agissait pour eux d'une « *méthode détestable* »<sup>792</sup>, « *pathétique et contre-productif* »<sup>793</sup>, une « *décision solitaire et arbitraire* »<sup>794</sup> équivalente à une « *mesure disciplinaire* »<sup>795</sup> et synonyme d'un « *aveu de faiblesse* »<sup>796</sup> de la part du président Bruno Le Roux... Ce dernier reçut néanmoins un soutien d'envergure en la personne de Jean-Jacques Urvoas, non réputé pour son antiparlementarisme : « *Ça ne me gêne pas que le groupe qui organise la présence dans les commissions tire des conséquences des votes qui ont été posés dans l'hémicycle. Dans le cas d'espèce, nous avons un vote de confiance. Sauf erreur de ma part, ceux qui sont aujourd'hui députés socialistes se sont présentés aux élections législatives en disant qu'ils avaient confiance dans François Hollande, qu'ils étaient socialistes comme Manuel Valls.*

<sup>790</sup> « Premières sanctions du PS contre six députés "frondeurs" », *LeMonde.fr*, 30 septembre 2014.

<sup>791</sup> « Cinq frondeurs exclus de la Commission des affaires sociales », *LCP.fr*, 30 septembre 2014.

<sup>792</sup> Catherine Lemorton, Présidente de la commission des affaires sociales in « Cinq frondeurs... », *art. cit.*

<sup>793</sup> Fanélie Carrey-Conte in *ibid.*

<sup>794</sup> Christian Paul in *ibid.*

<sup>795</sup> Jérôme Guedj, député SRC de l'Essonne (2012-2014), compte *Twitter* : @JeromeGuedj, 30 septembre 2014 : « *Jamais une mesure disciplinaire n'a éteint un problème politique #AveuDeFaiblesse* ».

<sup>796</sup> *Idem.*



*Quand on est député socialiste, et que l'on ne vote pas la confiance à un Premier ministre socialiste, il est légitime que le groupe socialiste puisse en tirer quelques conséquences »<sup>797</sup>.*

À ces sanctions administratives, se sont ajoutées des sanctions politiques. À droite, le Parti LR procéda à l'exclusion de l'ensemble des députés LR ayant rejoint le Gouvernement Philippe ou la majorité présidentielle<sup>798</sup>. À gauche, la Haute Autorité Éthique du PS fut saisie et amenée à examiner la tentative de dépôt d'une motion de censure par 25 députés membres du PS. Après avoir réaffirmé que la liberté de vote des parlementaires devait être préservée, l'instance éthique a été d'avis que « *la signature d'une motion de censure à l'initiative de députés du groupe majoritaire est un acte politique contraire au principe de solidarité et à la règle de l'unité de vote énoncés à l'article 5.4.3 des statuts du Parti socialiste. Il appartient éventuellement aux instances compétentes (...) d'en tirer les conséquences qu'elles estiment utiles* »<sup>799</sup>. Dans cette perspective, le Premier secrétaire du parti, Jean-Christophe Cambadélis, menaça à de nombreuses reprises les frondeurs d'exclusion ou de ne pas recevoir les investitures PS aux prochaines législatives de juin 2017<sup>800</sup>. Quant au groupe socialiste, il leur a interdit de poser des questions au Gouvernement, ou d'être orateurs dans des débats et discussion générale. Et les ministères ont, pour leur part, reporté les subventions ou le traitement de certains dossiers locaux.

Leur combativité pour ce changement culturel est exemplaire d'un point de vue démocratique. Dans le même temps, il interroge sur le bilan : les frondeurs nourrissent-ils quelques regrets ? Tous assurent n'en exprimer aucun. « *Je n'ai pas de doute quant à l'utilité de ce que nous avons entrepris !* »<sup>801</sup>, affirme ainsi Laurent Baumel. En effet, « *avec d'autres, Arnaud Montebourg, Martine Aubry, nous avons contribué à porter dans le débat public des questions essentielles* »<sup>802</sup>. En outre, cette fronde a eu des effets positifs pour bon nombre d'entre eux, à commencer par la reconnaissance médiatique. Ainsi, on ne compte plus le nombre de leurs interventions dans les journaux, à la radio ou à des débats télévisés. À la reconnaissance

---

<sup>797</sup> Jean-Jacques Urvoas, in Extrait de l'émission « Politique matin », LCP, 30 septembre 2014, 21 min 04 : <[www.lcp.fr/emissions/politique-matin/163019-bernard-accoyer-depute-ump-de-haute-savoie-ancien-president-de](http://www.lcp.fr/emissions/politique-matin/163019-bernard-accoyer-depute-ump-de-haute-savoie-ancien-president-de)>.

<sup>798</sup> « Exclusion des Constructifs : LR siffle la fin d'un incroyable feuilleton », *LeFigaro.fr*, 12 octobre 2017.

<sup>799</sup> HAUTE AUTORITÉ ÉTHIQUE, *Avis concernant la motion de censure*, 13 juin 2016, p. 4 : <[www.parti-socialiste.fr/les-socialistes/la-haute-autorite/](http://www.parti-socialiste.fr/les-socialistes/la-haute-autorite/)>.

<sup>800</sup> Ces menaces ne se sont jamais concrétisées puisque Benoît Hamon, Laurent Baumel, Christian Paul ou encore Catherine Lemorton ont été investis par le PS pour les élections législatives.

<sup>801</sup> BAUMEL L., *op. cit.*, p. 20.

<sup>802</sup> *Ibid.*



médiatique se sont ajoutées la sympathie et la bienveillance des Français. « *J'ai surtout été conforté, ajoute le député d'Indre-et-Loire, par les très nombreux témoignages de sympathie que j'ai reçus dans ma circonscription de la part de citoyennes citoyens de tous bords, qui saluaient la sincérité de notre démarche pour l'acte de liberté qu'ils décelaient en elle* »<sup>803</sup>. Philippe Noguès reconnaît lui aussi que, dans la 6<sup>e</sup> circonscription du Morbihan, « *les gens voulaient m'apporter une forme de réconfort. C'était des mails, des textos, des coups de fil à la permanence. J'ai même reçu des appels téléphoniques à mon domicile de personnes de ma commune que je ne connaissais pas. C'est assez émouvant, on se dit qu'on n'est pas si seul que ça* »<sup>804</sup>. Plus généralement, Christian Paul assure que cette période du quinquennat n'a été « *un épisode facile pour personne* »<sup>805</sup>, notamment lors de la loi « Macron », mais c'était pour eux « *la conviction réaffirmée que c'était faire œuvre utile que ne pas taire les désaccords sur [un tel] projet de loi* »<sup>806</sup>. Finalement, le bilan s'avère politiquement réussi à deux égards : d'une part, les reconnaissances ont contribué à forger la stature politique des députés frondeurs, et, d'autre part, ces élus socialistes pourront s'en prévaloir lors des prochaines grandes manifestations du Parti. D'ailleurs, le frondeur Benoît Hamon n'a-t-il pas gagné la Primaire de la Belle Alliance Populaire contre Manuel Valls, le légitimiste ?<sup>807</sup>

En affirmant leur désaccord avec les dirigeants de leurs partis, les frondeurs ont montré que, malgré la logique disciplinaire du régime de 1958, une émancipation était possible. Mieux encore, ils pouvaient avoir une réelle influence sur la vie du parti. Toutefois, rares sont ceux qui, à l'image de Philippe Noguès, ont traduit la fronde par leur démission du PS et en rejoignant les non-inscrits.

## § 2 - L'indépendance du député au prix de l'isolement : le cas des non-inscrits<sup>808</sup>

Tenter de définir ce qu'est un député non-inscrit revient à pratiquer un exercice rhétorique. En effet, la réponse est nécessairement tautologique : le député non-inscrit est non-inscrit car il n'est inscrit dans aucun groupe. La situation de non-inscrit résulte soit d'un simple

<sup>803</sup> *Ibid.*, p. 23.

<sup>804</sup> « Philippe Noguès, le frondeur qui a (vraiment) froncé », *Marianne.net*, 26 décembre 2015.

<sup>805</sup> « Article 49.3 : possibles sanctions pour les députés frondeurs », *LeParisien.fr*, 18 février 2015.

<sup>806</sup> *Ibid.*

<sup>807</sup> « Résultats de la primaire à gauche : Benoît Hamon l'emporte largement face à Manuel Valls », *LeMonde.fr*, 29 janvier 2017.

<sup>808</sup> L'étude des députés non-inscrits est peu fréquente en doctrine. Une telle lacune est critiquable car elle participe à la négation de ces élus, alors même qu'ils représentent le même nombre de Français et qu'ils partagent la même légitimité démocratique. – L'on renverra par ex. à MONGE P., *op. cit.*, §§ 217-227, pp. 142-149.

choix : le regroupement des députés étant facultatif, rien ne l'oblige à adhérer ou s'apparenter à un groupe. Soit parce qu'il ne répond pas aux conditions requises pour la formation d'un groupe, qu'il s'agisse d'une question d'effectif requis ou d'affinités politiques avec d'autres collègues députés (ex : les députés FN). Soit enfin, parce qu'il a été exclu de son parti ou de son groupe (à l'image de Sylvie Andrieux et Denis Baupin, exclus du PS) ou qu'il en a démissionné (Pouria Amirshahi [SER]).

Le RAN ne laisse qu'une place marginale au député isolé, à la différence notable de l'espace accordé aux groupes, et donc aux élus regroupés au sein de l'hémicycle. La Constitution ne fait d'ailleurs guère mieux, puisqu'elle n'envisage à aucun moment la possibilité pour un élu de ne pas être membre d'un groupe. Ces deux textes tendent finalement à contraindre le député à trouver politiquement sa place au sein des groupes majoritaires, d'opposition ou minoritaires. Ainsi, le député non-inscrit souffre d'une différence de traitement ou de ce que le professeur Pierre Avril nomme – sans la définir – une « *discrimination négative* »<sup>809</sup>. En quoi consiste-t-elle ? À la différence d'une discrimination positive qui tend « *à rééquilibrer la situation relative de groupes considérés comme structurellement défavorisés en créant en leur faveur un statut privilégié* »<sup>810</sup>, la discrimination négative viserait quant à elle à ne pas attribuer de droits spécifiques au député non-inscrit. Autrement dit, il ne peut se voir appliquer que le droit commun en matière parlementaire du fait de son isolement politique.

L'état de droit résultant de la non-appartenance à un groupe emporte des conséquences matérielles, politiques et médiatiques importantes.

Matériellement, d'abord. À la différence des groupes qui, « *au-delà de la visibilité institutionnelle et des dispositifs procéduraux qui leur sont aménagés, (...) dispos[ent] d'un financement dédié et de la mise à disposition notamment de locaux en proportion du nombre de parlementaires qui leur sont rattachés* »<sup>811</sup>, les élus isolés ne peuvent, pour leur part, prétendre aux aides matérielles et financières. La députée NI Véronique Besse est amenée à déplorer ce manque de moyens matériels. *A contrario* de ses collègues députés-membres d'un groupe, elle ne peut, en tant que non-inscrit, prétendre bénéficier « *de secrétariats et de*

<sup>809</sup> AVRIL P., « Le statut de l'opposition : un feuilleton inachevé », *LPA*, n° 254, 19 décembre 2008, p. 9.

<sup>810</sup> SLAMA A.-G., « Contre la discrimination positive. La liberté insupportable », *Pouvoirs* (111), 2004, p. 143.

<sup>811</sup> LEVADE A., « Le statut de l'opposition parlementaire comme objet juridique », in *L'opposition parlementaire*, *op. cit.*, p. 121.



collaborateurs<sup>812</sup> qui "facilitent" la vie des députés : revues de presse quotidiennes, diffusion d'informations relatives aux débats et à l'horaire des votes... et parfois même proposition d'amendements et réponses toutes faites aux courriers de leurs électeurs ! »<sup>813</sup>. L'élu frontiste, Gilbert Collard, reconnaît lui aussi la difficulté d'être un député indépendant : « On n'a pas les mêmes moyens que les groupes, mais on doit assumer la même tâche »<sup>814</sup>.

Politiquement, ensuite. « Ce choix place l'élu dans une situation marginale qui génère quelques inconvénients »<sup>815</sup>. Globalement, cela se traduit par un manque de considération et de reconnaissance de l'institution. Le règlement ne lui laissant que peu de place, tel leur accès aux commissions ou encore leur temps de parole. Pour la députée de Vendée, « les députés libres ont un temps de parole qui n'est en rien proportionnel à la part de souveraineté nationale qu'ils représentent. À titre d'exemple, nous n'avons pas le droit d'intervenir lors des explications de vote des propositions et des projets de loi, ni lors des semaines d'initiative parlementaire qui sont en réalité réservées aux groupes. Nous n'avons pas non plus la possibilité d'interroger les ministres lors des semaines de contrôle parlementaire. Certains droits sont également limités »<sup>816</sup>. En 2009, elle estimait, d'une part, que les huit NI ne pouvaient poser qu'une seule question orale et sans débat aux ministres toutes les 1.500 questions, et, d'autre part, que chacun d'entre eux ne pouvait également poser qu'une seule question d'actualité au Gouvernement (QAG) par an. En juin 2016, alors qu'ils s'établissent à 25 NI – un record depuis 1958 !<sup>817</sup> –, le député des Hauts-de-Seine, Jean-Christophe Fromantin (NI), estime qu'en moyenne, les députés membres d'un groupe ont droit à 1,7 question d'actualité par député et par an contre 0,2 pour les non-inscrits<sup>818</sup>. Ces chiffres rendent perceptible le sentiment de frustration qui anime les députés indépendants. Il y a, selon Véronique Besse, une « volonté de nous museler »<sup>819</sup> et donc de « nous rendre inaudibles »<sup>820</sup>. Par exemple, ajoute-t-elle, « la fameuse question au

---

<sup>812</sup> Précisons que ici le député conteste l'absence de collaborateur dit « de groupe », c'est à dire travaillant pour le groupe parlementaire. Comme tout député, elle bénéficie d'un *crédit affecté* à la rémunération de *collaborateurs*, ce qui lui permet de recruter de une à cinq personnes, selon ses besoins.

<sup>813</sup> « Véronique Besse : Nous ne sommes pas des députés fantômes », *Contribuables.org*, 16 mai 2009.

<sup>814</sup> « La dernière bataille des députés non-inscrits, ces "fantômes" de l'Assemblée », *L'Opinion.fr*, 2 octobre 2016.

<sup>815</sup> URVOAS J-J. et ALEXANDRE M., *op. cit.*, p. 144.

<sup>816</sup> « Véronique Besse : Nous ne sommes pas des députés fantômes », *art. cit.*

<sup>817</sup> Ce nombre élevé résulte de la disparition du groupe EELV qui, suite au départ de six députés pro-gouvernement vers le groupe socialiste, ne répondait plus au seuil minimal de 15 députés. « Le groupe écologiste à l'Assemblée nationale disparaît », *LeMonde.fr*, 19 mai 2016.

<sup>818</sup> Site internet de Jean-Christophe Fromantin, « Temps de parole des députés non-inscrits : Jean-Christophe Fromantin écrit au Président Claude Bartolone pour plus d'équité », 10 juin 2016.

<sup>819</sup> « Véronique Besse : Nous ne sommes pas des députés fantômes », *art. cit.*

<sup>820</sup> *Ibid.*





*gouvernement par député est systématiquement reléguée en queue de peloton, quand la séance n'est plus médiatisée... »<sup>821</sup>. À la lire, il semble clair que le manque de visibilité et les conséquences politiques de son isolement peuvent affecter le lien privilégié qui unit un député et ses électeurs. Or, ce défaut de visibilité politique est directement constatable par l'électeur. Il faut se souvenir des propos du député Jean Lassalle qui, au cours du débat sur l'ouverture du mariage aux couples de personnes de même sexe, a profité que le Président de séance lui donne la parole pour déclarer : « En fait, je voulais simplement profiter de la relative accalmie que connaissent nos débats, [...] pour vous poser cette simple question : quand vais-je enfin pouvoir intervenir ? Le temps de parole des non-inscrits ayant été pris par ma collègue de Vendée lors de la discussion générale, je n'ai pas pu parler à ce moment-là, ce qui est normal. Pensant pouvoir prendre la parole dans le cadre de la discussion des articles, je me suis aperçu que ce n'était pas évident. De ce fait, mes électeurs du Pays Basque et du Béarn s'étonnent que l'on voie tout le monde parler à la télévision, les pour comme les contre, sauf moi ! "Quand est-ce que tu parles ?", me demandent-ils. Que puis-je faire, Monsieur le Président ? »<sup>822</sup>.*

Médiatiquement, enfin, les députés NI sont peu visibles à l'Assemblée et peu invités des médias, sauf s'ils sont devenus des « *artilleurs* » ou des « *sapeurs* »<sup>823</sup>.

Pourtant, libre de toute contrainte politique, ce sacrifice peut s'avérer être une véritable source de bonheur. Et à l'instar d'un bonheur d'être élu de l'opposition, décrit par le professeur Guy Carcassonne<sup>824</sup>, il existerait un bonheur à être non-inscrit, consistant à infliger aux autres députés affiliés à un groupe « *le spectacle de son propre bonheur, détaché de toute contrainte, de tout souci de responsabilité, qui gagne à la défaite de son camp plus qu'une consolation, un véritable épanouissement* »<sup>825</sup>. « *Je suis totalement libre de signer les amendements que je veux et de proposer ceux que je veux*, se félicite Philippe Noguès (NI). *J'ai par exemple signé une proposition d'Yves Jégo [UDI] sur l'alternative végétarienne et même une proposition de loi de Dupont-Aignan sur la souffrance animale. Je peux discuter avec tout le monde, je suis libre de ça* »<sup>826</sup>. Ce sentiment de liberté est aussi partagé par Pouria Amirshahi (NI) : « *J'ai eu la*

---

<sup>821</sup> *Ibid.*

<sup>822</sup> Ass. Nat., 1<sup>ère</sup> séance du 6 février 2013, p. 1310.

<sup>823</sup> *Supra*, pp. 193-194.

<sup>824</sup> CARCASSONNE G., « Le bonheur de l'opposition », *Pouvoirs* (108), 2004, pp. 145-155.

<sup>825</sup> *Ibid.*, p. 155.

<sup>826</sup> « Philippe Noguès, le frondeur qui a (vraiment) froncé », *art. cit.*

possibilité d'intervenir lors de débats durant lesquels on ne m'aurait pas donné la parole lorsque j'étais au groupe PS[, car] le pluralisme d'opinion n'y est plus toléré »<sup>827</sup>. Plus encore, ce bonheur fait des envieux, comme le rapporte Véronique Besse (NI) : « Combien de fois ai-je entendu tel ou tel député venir me voir et me dire : "Toi au moins, tu peux vraiment dire ce que tu veux !" »<sup>828</sup>.

Un bonheur d'indépendance certes convoité, mais qui se fait au prix de l'isolement, regrette Gilbert Collard : « Les non-inscrits souffrent d'un déficit démocratique, on est complètement tenus à l'écart de la vie parlementaire »<sup>829</sup>. Le girondin Noël Mamère estime même être devenu « quasiment un fantôme »<sup>830</sup>, depuis qu'il a rejoint les NI à la suite de la dissolution du groupe EELV le 19 mai 2016.

Comment expliquer ces règles défavorables au parlementaire isolé ? À défaut de réelles données en droit parlementaire, un précédent peut être observé au niveau local.

Par deux délibérations en date du 30 juin 2000, un conseil régional a décidé de mettre à disposition des groupes d'élus constitués des moyens matériels proportionnels au nombre d'élus de chaque groupe, ainsi qu'aux élus non-inscrits, mais de manière forfaitaire. Dans son jugement du 6 novembre 2002, le tribunal administratif a rejeté le moyen tiré de la méconnaissance du principe d'égalité entre les élus, en se fondant sur les dispositions de l'art. L. 4132-23 CGCT. Il a, en effet, jugé que l'article précité « ne permet d'affecter des moyens matériels et en personnel qu'aux seuls groupes d'élus constitués conformément aux dispositions de cet article.(...) [Dès lors] en prévoyant de mettre à disposition du rassemblement administratif de fait des non-inscrits, qui ne constitue pas un groupe d'élus au sens de l'article L. 4132-23, des locaux administratifs équipés en matériel de bureau et de prendre en charge l'ensemble des frais de documentation, de courrier et de télécommunication et en décidant au titre des moyens en personnel d'affecter au rassemblement administratif de fait des non-inscrits une somme forfaitaire, les délibérations attaquées ont méconnu le champ d'application de la loi »<sup>831</sup>. La juridiction administrative s'assure donc du respect du principe d'égalité entre les

<sup>827</sup> « La dernière bataille des députés non-inscrits... », *art. cit.*

<sup>828</sup> « Véronique Besse : Nous ne sommes pas des députés fantômes », *art. cit.*

<sup>829</sup> « La dernière bataille des députés non-inscrits... », *art. cit.*

<sup>830</sup> *Ibid.*

<sup>831</sup> TA Lille, 6 novembre 2002, *M. Bourriez et autres c/ Conseil régional Nord-Pas-de-Calais*, n° 00-4315 et 00-4316, reproduit in *LPA*, n° 261, 31 décembre 2003, pp. 14-16, et citation p. 15.

élus, en veillant au strict respect de la loi, aussi bien en ce qui concerne leurs prérogatives que leurs moyens. En ce sens, et selon le rapporteur public, « aucune prérogative reconnue à tout élu d'un conseil régional n'a été bafouée par la délibération. En tout état de cause, (...) le principe d'égalité s'entend à situation identique et qu'en leur qualité d'élus non-inscrits, ils ne se trouvent pas, du point de vue de l'application de l'article L. 4132-23 du CGCT, dans une situation identique à celle des élus appartenant à un groupe politique »<sup>832</sup>. En d'autres termes, le « rassemblement administratif des non-inscrits » n'étant pas assimilable au sens du CGCT à un groupe politique, il ne peut prétendre à une rupture du principe d'égalité ; dès lors, la différence de traitement entre les élus se trouve être autorisée au motif qu'elle est prévue par la loi.

Cette décision s'inscrit dans la continuité de décisions antérieures relevées par Laetitia Janicot<sup>833</sup> dans sa thèse. C'est ainsi qu'en juin 1998, la Cour administrative d'appel de Nancy avait jugé que « si M. Masson soutient que les délibérations litigieuses sont de nature à créer une discrimination entre les élus selon qu'ils appartiennent ou non à un groupe formé au sein du conseil municipal, un tel moyen ne saurait davantage être accueilli dès lors que la situation qui est faite aux membres de celui-ci résulte de la stricte application de la disposition législative (...), laquelle réserve l'affectation d'une ou plusieurs personnes et de moyens matériels aux seuls groupes d'élus »<sup>834</sup>. Une solution également reprise par la juridiction parisienne l'année suivante : si « l'exigence d'un effectif minimum pour la constitution de groupes d'élus méconnaît le principe d'égalité entre les élus, au regard de la possibilité de préparer utilement les séances de l'assemblée, que toutefois, par elle-même une telle exigence ne porte pas atteinte ni à la liberté d'information et d'expression, ni aux droits et prérogatives particulières qu'à titre individuel les élus qui ne font pas partie d'un groupe tiennent en leur qualité de membre de l'assemblée régionale »<sup>835</sup>. La justification se trouve ainsi faite : sur la forme, la discrimination négative se justifie par son fondement légal ; quant au fond, elle est issue du non respect des conditions de constitution de groupe. Autrement dit, au regard de la loi, à défaut de « groupe », aucun moyens matériels et humains ne leur sera affecté.

---

<sup>832</sup> Concl. E. MEYER *in ibid.*, p. 13.

<sup>833</sup> JANICOT L., *Les droits des élus, membres des collectivités territoriales*, Thèse, Paris II, LGDJ, 2004, pp. 18-22.

<sup>834</sup> *Ibid.*, p. 21 ; CAA Nancy, 4 juin 1998, *Ville de Metz c/ Jean-Louis Masson*, n° 97NC02102, reproduit *in AJDA* 1998, p. 941.

<sup>835</sup> JANICOT L., Thèse *cit.*, p. 21 ; TA Paris, 26 mars 1999, *Mme Mame*, n° 9808831/4, reproduit *in RDA* n° 5, mai 1999, n° 126, p. 14.



Appliquées à l'Assemblée nationale, ces règles défavorables au député non-inscrit trouvent tout d'abord leur fondement dans les dispositions du RAN relatives à la constitution des groupes parlementaires. Elles se justifient ensuite par la stricte application des dispositions du RAN. En outre, elles ne portent pas atteinte aux droits du parlementaire, droits qu'il détient à titre individuel. Enfin, elles s'expliquent par les objectifs légitimes (contraintes de fonctionnement, de responsabilités) assignés par la Constitution.

Néanmoins, cette discrimination négative pose un problème d'équité démocratique<sup>836</sup>. En effet, s'ils ne sont ni inscrits, ni apparentés à un groupe parlementaire, ils ne sont pas pour autant moins bien élus par le peuple en vue de représenter la Nation. C'est d'ailleurs l'esprit de la lettre qu'adressa Jean-Christophe Fromantin, co-signée par plusieurs autres députés NI, au Président de l'Assemblée Claude Bartolone, le 10 juin 2016 : « *Le temps de parole des députés non-inscrits aux Questions d'actualité – et plus généralement pour les principales prises de parole – pose un véritable problème d'équité. Alors que nous représentons tous le même nombre de Français et que ces derniers sont légitimes à prétendre à ce que leurs députés, indépendamment de leur appartenance à un groupe, puissent prendre part au débat, il apparaît des écarts très importants* »<sup>837</sup>.

Pour ne pas négliger le pluralisme politique ni manquer de respect à l'expression du suffrage, il semblerait opportun de reconnaître aux élus non-inscrits un poids politique plus important. À cette fin, il conviendrait d'adopter le mécanisme existant au Sénat. Selon son Règlement<sup>838</sup>, les sénateurs qui ne sont ni inscrits, ni apparentés, ni rattachés administrativement à un groupe, forment une « Réunion administrative des sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe » (RASNAG)<sup>839</sup>. Les NI élisent un Délégué chargé de les représenter qui dispose des mêmes droits qu'un président de groupe, tant en matière de nomination des secrétaires du Sénat que des nominations des commissions (permanentes, spéciales, d'enquête), et ce, même en l'absence de mention expresse. Ainsi, le Délégué participe à la réunion pendant laquelle, en concertation avec les bureaux des groupes, la liste des candidats aux commissions sera dressée, selon la règle de la représentation proportionnelle des

---

<sup>836</sup> GERARD P., *Droit et démocratie. Réflexions sur la légitimité du droit dans la société démocratique*, Bruxelles, Publications des Facultés universitaires Saint-Louis, 1995, pp. 269-282.

<sup>837</sup> Site internet de Jean-Christophe Fromantin, « Temps de parole des députés non-inscrits... », *art. cit.*

<sup>838</sup> Art. 6 § 4 RS.

<sup>839</sup> CHEVALIER F., *Le sénateur français...*, Thèse *cit.*, pp. 256-257.



groupes<sup>840</sup>. Concernant l'organisation des débats, il procède avec les autres présidents de groupe aux inscriptions de parole au plus tard la veille du jour de l'ouverture du débat<sup>841</sup>, ainsi qu'à la répartition du nombre des QAG en tenant compte de leur importance numérique<sup>842</sup>. En n'attribuant pas les mêmes droits, prérogatives et obligations que les présidents de groupe, ce dispositif n'assimile pas la RASNAG à un groupe. Ne pouvant prétendre aux avantages collectifs, chacun des sénateurs NI peut néanmoins profiter de l'ensemble des avantages individuels accordés aux sénateurs. « *Le Sénat s'efforce, ainsi, de concilier au mieux l'indépendance de ceux qui, comme nous autres, ne souhaitent pas faire partie d'un groupe politique et l'effectivité du mandat de ces parlementaires* »<sup>843</sup>, affirme Philippe Adnot, Délégué des Sénateurs non-inscrits depuis 1998.

Comme le reconnaît très justement Damien Connil, ces dispositions « *apparaissent particulièrement soucieuses, sinon protectrices, des prérogatives des parlementaires non-inscrits et de leur participation à la vie de l'assemblée via leur regroupement "technique" et la désignation d'un délégué disposant des mêmes droits qu'un président de groupe pour ce qui est de la nomination des commissions et des secrétaires du Sénat* »<sup>844</sup>.

L'instauration d'un tel dispositif devrait conduire à mieux prendre en considération la diversité politique de l'Assemblée, tout en garantissant au Gouvernement, par le scrutin majoritaire, une majorité stable et cohérente chargée de le soutenir.

---

<sup>840</sup> Art. 8 § 2 RS.

<sup>841</sup> Art. 29 *ter* § 4 RS.

<sup>842</sup> Art. 75 *bis* RS.

<sup>843</sup> « Qu'est-ce que la RASNAG ? », *Rasnag-Senat.fr*, 16 décembre 2016.

<sup>844</sup> CONNIL D., *op. cit.*, p. 77.

## Conclusion du Titre 2

L'étude des droits et garanties attribués au député a permis de constater deux choses. Sur le plan juridique, le député répond de principes anciens qui ont peu évolué : l'immunité d'opinion et de restriction de liberté ; l'indemnité parlementaire ; l'exigence de probité ou de « vertu civique » dans l'exercice de fonctions publiques. Sur le plan politique, les groupes ont pris de l'importance à mesure que le fait majoritaire s'est imposé. Ils sont même devenus un rouage essentiel de la vie des assemblées avec la révision constitutionnelle de 2008, intervenant aussi bien dans l'attribution de certains postes à responsabilité, du temps de parole en séance que dans la répartition de leurs membres entre les différentes commissions et autres instances parlementaires. Dans ce cadre, le député est amené à inscrire son action dans le collectif qu'est le groupe ; toute action individuelle (comme la non adhésion à un groupe) ayant pour effet de le marginaliser.

Or, au regard des différentes problématiques du moment, il est apparu que ces droits n'étaient plus d'actualité. Plusieurs recommandations ont ainsi pu être avancées.

À l'égard des citoyens qui se prononcent, par exemple, pour une Assemblée plus représentative, il conviendrait de multiplier les mesures en faveur d'une plus grande diversité. Sociale, d'abord, à travers des droits et garanties d'après mandat pour permettre une mobilité entre la vie professionnelle et le mandat, et favoriser le renouvellement du personnel politique. Territoriale, ensuite, par le biais notamment d'une revalorisation de l'avance mensuelle de frais de mandat afin de renforcer le lien entre le député, son territoire d'élection et les citoyens qui y habitent. Cette mesure paraît d'autant plus actuelle que le sentiment d'éloignement des citoyens grandit, et que sont annoncées une diminution de 30 % du nombre de députés et une redéfinition du périmètre des circonscriptions. Politique, enfin, par la reconnaissance aux élus non-inscrits de plus de droits pour leur assurer une meilleure effectivité de leur mandat dans le système majoritaire.

Le député semble quant à lui demandeur de plus de libertés. À cette fin, il pourrait, d'une part, bénéficier d'une immunité d'opinion étendue aux propos qu'il aurait tenu en reprenant et précisant le contenu de son argumentation développée à l'Assemblée par la voie de presse ou tout autre support ; d'autre part, voir ses moyens augmenter afin de lui conférer une plus grande liberté d'action. Dans le même sens, il serait nécessaire que le député dispose d'une marge



d'autonomie plus importante qu'actuellement au sein de son groupe. Cette mesure sera sans doute complexe à concrétiser tant elle implique un changement de culture et de pratique politiques de la part des partis et des groupes dont ils sont la projection parlementaire. Les agissements au sein du groupe parlementaire LREM depuis juin 2017 tendent d'ailleurs à confirmer cette appréciation.

