

Décision n° 2013-664 DC du 28 février 2013

Résolution modifiant le règlement de l'Assemblée nationale afin d'instaurer la faculté, pour les groupes politiques, de se doter d'une coprésidence paritaire

Le Conseil constitutionnel a été saisi, le 13 février 2013, en application de l'article 61, alinéa 1^{er}, de la Constitution, de la résolution modifiant le règlement de l'Assemblée nationale afin d'instaurer la faculté, pour les groupes politiques, de se doter d'une coprésidence paritaire, adoptée par scrutin public le 12 février 2013.

Par sa décision n° 2013-664 DC du 28 février 2013, le Conseil constitutionnel a jugé cette résolution contraire à la Constitution.

I. – L'objet de la résolution

La résolution a pour objet de permettre l'exercice conjoint de la présidence d'un groupe parlementaire constitué au sein de l'Assemblée nationale par deux députés de sexe opposé.

Comme l'expliquait Mme Barbara Pompili, rapporteur au nom de la commission des Lois : « Dès le 22 juin 2012, le groupe écologiste s'est (...) doté d'une coprésidence paritaire, composée de M. François de Rugy et de votre rapporteure, qui, tous deux, exercent cette responsabilité de manière collégiale.

« Toutefois, compte tenu de la rédaction actuelle du Règlement de l'Assemblée nationale, cette coprésidence ne bénéficie d'aucune reconnaissance juridique. En droit strict, seul M. François de Rugy a été président du groupe jusqu'au 14 janvier 2013, la signataire de ses lignes lui ayant succédé depuis cette date : le droit actuel contraint les groupes souhaitant se doter d'une coprésidence paritaire à fonctionner, en pratique, avec une présidence alternée.

« La présente proposition de résolution vise à remédier à cette difficulté, en consacrant juridiquement le principe d'une coprésidence paritaire, érigée en faculté offerte à l'ensemble des groupes de l'Assemblée nationale. »¹

¹ Mme Barbara Pompili, *Rapport sur la proposition de résolution tendant à modifier le règlement de l'Assemblée nationale afin d'instaurer la faculté, pour les groupes politiques, de se doter d'une coprésidence paritaire*, Assemblée nationale, XIV^e législature, n° 651, 23 janvier 2013, p. 9.

La proposition de résolution, déposée par les députés membres du groupe écologiste le 10 décembre 2012, a été inscrite à l'ordre du jour du 31 janvier 2013, jour de séance réservé aux initiatives parlementaires de ce groupe. La commission des Lois avait rejeté la proposition de résolution lors de son examen en commission le 23 janvier 2013. Cependant, lors de l'examen en séance du texte initial de la proposition de résolution, celle-ci a été soutenue par une majorité de députés. Elle a été discutée et amendée, puis a été adoptée lors d'un vote solennel par scrutin public le mardi 12 février 2013.

L'article 1^{er} de la résolution introduit un nouvel alinéa dans l'article 19 du règlement de l'Assemblée nationale, qui dispose :

« Les groupes ont la faculté de se doter d'une coprésidence, exercée simultanément par une députée et un député. Les présidents des groupes qui font usage de cette faculté sont réputés exercer conjointement les prérogatives attachées à la présidence de groupe. Toutefois, l'accord des deux présidents est expressément requis pour la mise en œuvre de l'article 21. »

En séance publique, le texte de cette nouvelle disposition a été amendé de deux manières :

- pour donner la qualification de « président de groupe » à chacun des deux députés concernés par cet exercice conjoint des prérogatives attachées à la présidence de groupe (alors qu'initialement le terme de « coprésidents » était privilégié) ;
- pour réduire au seul cas de la radiation d'un député du groupe l'exigence d'un accord exprès des deux présidents du groupe (alors qu'initialement, il était également envisagé de prévoir cet accord exprès pour formuler des demandes relatives à la constitution d'une commission spéciale ainsi que pour celles relatives à l'inscription d'office d'un débat sur une proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête).

Cette instauration facultative de la « coprésidence paritaire » conduit à modifier, par coordination, la plupart des dispositions du règlement qui mentionnent le « président de groupe », à l'article 2 de la résolution. Sont ainsi modifiés au sein du règlement de l'Assemblée nationale :

- le deuxième alinéa de l'article 19, relatif à la mention du nom du président du groupe dans la déclaration constitutive ;

- la première phrase de l'article 21, relative à la radiation d'un député du groupe sous la signature du président ;
- les dispositions de l'article 31, relatives à la faculté de demander la constitution d'une commission spéciale et à celle de s'opposer à une telle demande ;
- le premier alinéa de l'article 47, relatif à la présence des présidents de groupe à la Conférence des présidents ;
- le huitième alinéa de l'article 48, relatif aux demandes d'inscription de sujets de contrôle dans la semaine d'ordre du jour réservée par priorité au contrôle ;
- le huitième alinéa de l'article 49, accordant un temps spécifique à chaque président de groupe, indépendamment du temps global accordé à son groupe, lors de la discussion d'un texte dans le cadre de la procédure de temps programmé ;
- le cinquième alinéa de l'article 55, relatif à la faculté pour un président de groupe de demander un scrutin public sur l'ensemble du texte quand le temps de parole du groupe est épuisé ;
- le troisième alinéa de l'article 58, relatif aux demandes de suspension de séance formulées par un président de groupe pour réunir son groupe ;
- les deuxième et troisième alinéas de l'article 61, relatifs aux demandes de vérification du quorum à la demande personnelle du président d'un groupe ;
- le troisième alinéa de l'article 65, relatif à la demande de vote par scrutin public par un président de groupe ou son délégué ;
- le premier alinéa de l'article 103 et le troisième alinéa de l'article 104, relatifs à la demande d'application de la procédure d'examen simplifié et à l'opposition à l'engagement de cette procédure ;
- le quatrième alinéa de l'article 111, relatif à l'établissement des listes de candidats aux commissions mixtes paritaires ;
- le premier alinéa de l'article 136, relatif aux propositions de résolution au titre de l'article 34-1 de la Constitution présentées par un président au nom de son groupe ;

- le deuxième alinéa de l'article 141, relatif à la demande d'inscription d'office d'un débat sur une proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête ;
- le huitième alinéa de l'article 146-2, relatif à la participation au Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques ;
- l'article 151-5, relatif à la demande de dépôt d'un rapport sur une proposition de résolution européenne dans un délai d'un mois ;
- l'article 151-7, relatif à la saisine de la Conférence des présidents pour inscrire à l'ordre du jour une proposition de résolution européenne adoptée ou considérée comme adoptée par la commission saisie au fond.

Ces modifications ne portent pas sur l'ensemble des dispositions du règlement qui mentionnent les présidents de groupe, car certaines d'entre elles n'appelaient pas de correction pour être compatibles avec la disposition nouvelle introduite à l'article 19 du règlement.

Ces modifications ne sont pas toutes uniquement formelles (remplacer la mention « *du président d'un groupe* » par la mention « *d'un président d'un groupe* »). Certaines précisent l'exercice conjoint de leur rôle par les « *coprésidents* ». Ainsi, il est expressément prévu que les deux « *coprésidents* » du même groupe ne peuvent siéger simultanément à la Conférence des présidents (modification du premier alinéa de l'article 47), non plus qu'au Comité d'évaluation et de contrôle (CEC) des politiques publiques (modification du huitième alinéa de l'article 146-2). De même, dans le cadre des textes pour lesquels une procédure dite de temps législatif programmé a été décidée, le temps de parole spécifique attribué au président de groupe est partagé entre les deux présidents d'un groupe nommés conjointement. Enfin, la faculté de présenter, une fois par session ordinaire, à l'exception de celle précédant le renouvellement de l'Assemblée, une demande d'inscription d'office à l'ordre du jour d'un débat sur une proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête, est une faculté qui n'est pas dédoublée du fait de l'existence de deux coprésidents, pas plus que ne l'est la faculté d'obtenir l'inscription d'un sujet d'évaluation et de contrôle à l'ordre du jour des semaines réservées par priorité au contrôle.

II – La contrariété à la Constitution

1° La jurisprudence du Conseil constitutionnel

La jurisprudence du Conseil constitutionnel relative aux groupes parlementaires est relativement limitée.

Le Conseil constitutionnel applique aux groupes parlementaires les exigences constitutionnelles relatives à la liberté de formation des partis et groupements politiques. C'est à ce titre que, dès sa décision du 24 juin 1959 relative au règlement de l'Assemblée nationale, le Conseil constitutionnel a considéré qu'était contraire à la Constitution une disposition qui avait pour effet « *d'empêcher la formation même de ce groupe (parlementaire) par une appréciation, laissée à la seule Assemblée nationale, de la conformité de la déclaration politique dudit groupe aux dispositions de l'article 4 de la Constitution* »². Dans le prolongement de cette décision, le Conseil constitutionnel a considéré, en 1971, que l'introduction dans le règlement du Sénat d'une obligation faite à chaque groupe de rendre publique une déclaration politique formulant les objectifs et les moyens de la politique qu'il préconise « *n'emporte aucun contrôle sur le contenu de cette déclaration* », et, dès lors, n'est pas contraire à la Constitution³.

Le Conseil constitutionnel veille également à ce que les pouvoirs accordés aux groupes ou à leurs présidents ne portent pas atteinte au droit de vote personnel des membres du Parlement, édicté par l'article 27 de la Constitution⁴.

Le Conseil constitutionnel veille enfin à ce que soit respecté le principe d'égalité entre les groupes parlementaires. Il a ainsi censuré, par sa décision n° 2006-537 DC du 22 juin 2006, la disposition d'une résolution modifiant le règlement de l'Assemblée nationale qui appelait les groupes parlementaires à se rattacher soit à « la majorité », soit à « l'opposition », et faisait produire des effets à cette déclaration quant au droit de participation à certaines activités de contrôle. Le Conseil avait alors jugé qu'en requérant des groupes une déclaration d'appartenance à la majorité ou à l'opposition et en conférant, en cas de contestation, un pouvoir de décision au Bureau de l'Assemblée nationale, la résolution méconnaissait le premier alinéa de l'article 4 de la Constitution et

² Décision n° 59-2 DC du 24 juin 1959, *Règlement de l'Assemblée nationale*.

³ Décision n° 71-42 DC du 18 mai 1971, *Résolution tendant à modifier les articles 2, 3, 5, 6, 7, 8, 11, 13, 14, 17, 21, 22, 29, 32, 36, 42, 45, 59, 72 et 108 du règlement du Sénat, à le compléter par un article 29 bis et un article 109 et à abroger l'article 84 dudit règlement*, cons. 1.

⁴ Décision n° 69-37 DC du 20 novembre 1969, *Résolution modifiant et complétant le règlement de l'Assemblée nationale*, cons. 8.

introduisait, au détriment des groupes récusant une telle appartenance, une différence de traitement injustifiée⁵.

2° L'atteinte à l'égalité des groupes parlementaires

Lors des débats en séance, M. Jean-Jacques Urvoas, expliquant le rejet de la proposition de résolution par la commission des Lois qu'il préside, avait avancé un argument d'ordre constitutionnel : la disposition proposée serait une ingérence dans l'organisation interne des groupes parlementaires, et, à ce titre, porterait atteinte aux exigences du premier alinéa de l'article 4 de la Constitution, en vertu duquel « *Les partis et groupements politiques concourent à l'expression du suffrage. Ils se forment et exercent leur activité librement. Ils doivent respecter les principes de la souveraineté nationale et de la démocratie.* » M. Urvoas interpellait ainsi ses collègues : « *au regard de l'article 4 de la Constitution, il n'appartient pas au règlement de l'Assemblée nationale de régir le fonctionnement interne des groupes, prolongements des partis politiques dont l'indépendance et la liberté sont garanties par la Constitution.* »⁶

Le caractère facultatif de la « coprésidence paritaire » est toutefois un élément distinctif de la résolution par rapport au dispositif censuré en juin 2006, qui prévoyait une déclaration obligatoire d'appartenance à la majorité ou à l'opposition pour les groupes parlementaires. Sans aller jusqu'à considérer, avec Mme Pompili, que la résolution « *n'entame donc en rien l'autonomie de chaque groupe parlementaire* »⁷, le Conseil aurait difficilement pu considérer qu'une disposition non obligatoire portait une atteinte inconstitutionnelle à la liberté des groupes.

Le principe constitutionnel de liberté des groupements et partis politiques est applicable aux groupes parlementaires. Néanmoins, dans ce cas particulier, cette liberté d'organisation peut être plus particulièrement encadrée par les contraintes qu'impose le fonctionnement des instances parlementaires. C'est d'ailleurs à ce titre qu'un nombre minimal de membres est exigé par le règlement de chaque assemblée pour la constitution d'un groupe⁸, de même que le dépôt d'une déclaration remise à la Présidence de l'assemblée concernée accompagnée de la liste des membres et du nom du président. De la même façon, l'adhésion d'un

⁵ Décision n° 2006-537 DC du 22 juin 2006, *Résolution modifiant le règlement de l'Assemblée nationale*, cons. 12 à 14.

⁶ Compte rendu de la première séance du jeudi 31 janvier 2013, *J.O. Débats A.N.*

⁷ Rapport n° 651 précité, p. 18.

⁸ À l'Assemblée nationale, le nombre minimum de députés requis était initialement de trente, avant qu'il ne soit abaissé à vingt en 1988, puis à quinze en 2009. Au Sénat, le nombre de sénateurs requis était initialement de quinze, avant d'être abaissé à dix en 2011.

parlementaire à un groupe, ou l'exclusion d'un groupe, sont encadrées par les règlements des assemblées.

En revanche, sans que cet argument ait eu autant de place lors de la discussion de la résolution, la résolution crée une différence de traitement entre les groupes parlementaires posant la question du respect du principe d'égalité entre les groupes.

Cette différence de traitement porte sur les prérogatives attachées à la personne du président ou qu'il peut déléguer *intuitu personae*, et qui seraient dédoublées en raison de l'instauration d'une coprésidence :

- la possibilité pour les deux présidents du même groupe de participer tous deux à la réunion en vue d'établir la liste des candidats aux fonctions du Bureau en application du troisième alinéa de l'article 10 du règlement de l'Assemblée nationale ;
- l'absence de retenue sur l'indemnité de fonction en application du troisième alinéa de l'article 42 du règlement de l'Assemblée nationale (en cas d'absence aux réunions de la commission permanente le mercredi matin, l'indemnité de fonction est réduite de 25 % par absence au-delà des deux premières absences mensuelles) ;
- la possibilité d'obtenir de droit une suspension de séance pour réunir le groupe en application du troisième alinéa de l'article 59 du règlement de l'Assemblée nationale ;
- la possibilité d'exercer en séance la demande « personnelle » de vérification du quorum en application du deuxième alinéa de l'article 61 du règlement de l'Assemblée nationale ;
- la possibilité de demander un vote par scrutin public en application du troisième alinéa de l'article 65 du règlement de l'Assemblée nationale.

La différence de traitement instaurée par la résolution, même si elle est en rapport avec la différence de situation entre les groupes et conforme à l'objectif poursuivi par la disposition, qui est de favoriser la parité au sein des groupes parlementaires, a pour conséquence de donner aux groupes ayant une coprésidence paritaire certains avantages que n'auraient pas les autres groupes.

La différence de traitement instaurée entre les groupes parlementaires est donc bien réelle et va au-delà de ce qui est possible pour promouvoir la parité et faire

contribuer les partis et groupements politiques à la mise en œuvre de ce principe. En effet, cette différence de traitement entre les parlementaires selon leur groupe affecte l'exercice de leur mandat par les élus de la Nation. Favoriser l'égal accès des hommes et des femmes aux mandats électoraux et aux fonctions électives peut fonder des règles imposant des listes paritaires aux élections ou des règles de financement de la vie politique qui pénalisent les partis qui laissent peu de place aux femmes dans l'exercice des mandats. Un tel objectif de parité ne peut toutefois conduire à ce que deux groupes parlementaires comportant le même nombre d'élus puissent être traités différemment au point que l'un ait plus d'outils que l'autre, ou des outils plus aisément utilisables, dans l'accomplissement des missions constitutionnelles du Parlement.

Qui plus est, en exigeant que la coprésidence soit paritaire, la résolution a pour effet de priver un groupe composé uniquement de députés du même sexe de toute possibilité de mise en œuvre de cette faculté nouvelle, et donc de bénéficier de ces avantages par rapport aux autres groupes. Cet aspect avait d'ailleurs été expressément reconnu par Mme Pompili : *« En l'espèce, la seule inégalité susceptible d'être entraînée par la présente proposition concerne les groupes qui ne comporteraient aucune femme – ou aucun homme – et qui, de ce seul fait, ne pourraient mettre en œuvre la nouvelle faculté. Sans constituer une hypothèse d'école, ce cas devrait se présenter rarement – a fortiori si de nouvelles mesures en faveur de la parité aux élections législatives sont prochainement prises – et, surtout, ne se traduirait pas, pour le groupe concerné, par de moindres prérogatives (celles-ci se trouvant simplement concentrées entre les mains d'un seul président). »*⁹

Le Conseil constitutionnel a donc considéré *« que, compte tenu des conséquences qui découleront de la nomination conjointe de deux présidents d'un groupe (...) les dispositions de la résolution ont pour effet d'instaurer entre les groupes parlementaires une différence de traitement injustifiée au regard de leur participation à l'exercice par l'Assemblée nationale de ses missions constitutionnelles et contraire aux exigences résultant de l'article 6 de la Déclaration de 1789 et de l'article 3 de la Constitution »* (cons. 5).

À cette première inconstitutionnalité s'en ajoute une seconde.

3° L'absence de conformité aux dispositions législatives organiques relatives aux présidents de groupe

Le Conseil constitutionnel, saisi de la conformité des dispositions du règlement d'une assemblée à la Constitution, les examine à la fois au regard des

⁹ Rapport n° 651 précité, p. 18.

dispositions constitutionnelles et des dispositions organiques et ordinaires qui les mettent en œuvre. Selon un considérant de principe rappelé récemment :

« Considérant qu'en raison des exigences propres à la hiérarchie des normes juridiques dans l'ordre interne, la conformité à la Constitution des règlements des assemblées parlementaires doit s'apprécier au regard tant de la Constitution elle-même que des lois organiques prévues par celle-ci ainsi que des mesures législatives prises pour son application ; qu'entrent notamment dans cette dernière catégorie l'ordonnance du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires ainsi que les modifications qui lui ont été apportées ; que ces textes législatifs ne s'imposent à une assemblée parlementaire, lorsqu'elle modifie ou complète son règlement, qu'autant qu'ils sont conformes à la Constitution »¹⁰.

Ainsi, dans sa décision du 28 février 2013, le Conseil constitutionnel a pris en considération les dispositions de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution.

Le problème de l'articulation de la modification du règlement avec les dispositions de la loi organique relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution avait été évoqué lors du débat en séance. Ainsi, M. Lionel Tardy expliquait : *« Vous proposez de modifier le règlement de l'Assemblée nationale mais cela ne sera pas suffisant. Il faudra aussi changer la loi organique qui mentionne toujours le président de groupe au singulier. Voilà encore une erreur technique que vous n'avez pas vue. »¹¹*

De ce point de vue, les dispositions de la loi organique du 15 avril 2009 qui octroient des prérogatives particulières aux présidents de groupe, dans leur rédaction actuelle, ne permettent pas que ces prérogatives puissent être partagées entre plusieurs personnes. Il en va ainsi aussi bien pour les dispositions de la loi organique relatives aux résolutions prises en vertu de l'article 34-1 de la Constitution¹² que pour celles relatives à l'opposition à l'engagement de la procédure d'examen simplifié¹³.

¹⁰ Décisions n°s 2009-581 DC du 25 juin 2009, *Résolution tendant à modifier le règlement de l'Assemblée nationale*, cons. 2 et 2009-582 DC du 25 juin 2009, *Résolution tendant à modifier le règlement du Sénat pour mettre en œuvre la révision constitutionnelle, conforter le pluralisme sénatorial et rénover les méthodes de travail du Sénat*, cons. 2.

¹¹ Compte rendu de la première séance du jeudi 31 janvier 2013, *J.O. Débats A.N.*

¹² Selon les mots de l'article 1^{er} de la loi organique du 15 avril 2009 : *« Ces propositions de résolution peuvent également être déposées au nom d'un groupe par son président »* ; et, selon ceux de l'article 4 : *« Lorsque le président d'un groupe envisage de demander l'inscription d'une proposition de résolution à l'ordre du jour... »*.

¹³ Selon les mots de l'article 16 de la loi organique du 15 avril 2009 : *« si la mise en œuvre de cette procédure ne fait pas l'objet d'une opposition [...] du président d'un groupe »*.

L'article 17 de la loi organique, relatif à l'octroi d'un temps supplémentaire de discussion « *à la demande d'un président de groupe* », pourrait en revanche faire l'objet d'une lecture autorisant une pluralité de présidents pour un même groupe¹⁴.

Par conséquent, le Conseil constitutionnel a considéré « *que l'ensemble des dispositions de la résolution, et en particulier les modifications des articles 104 et 136 du règlement, sont contraires aux termes mêmes des dispositions législatives organiques précédemment rappelées, dont il résulte qu'un groupe n'a qu'un président* » (cons. 7).

¹⁴ Il en va de même pour des dispositions des articles 6 *ter* et 6 *septies* de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relatives à la saisine de certaines délégations parlementaires (l'Office parlementaire des choix scientifiques et technologiques et les délégations parlementaires au droit des femmes et à l'égalité entre les hommes et les femmes) à la demande d'un président de groupe.