

Décision n° 2014-702 DC du 16 octobre 2014

Résolution tendant à modifier le règlement de l'Assemblée nationale afin de doter les groupes parlementaires d'un statut d'association

Le Conseil constitutionnel a été saisi, le 18 septembre 2014, en application de l'article 61, alinéa 1^{er}, de la Constitution, de la résolution tendant à modifier le règlement de l'Assemblée nationale afin de doter les groupes parlementaires d'un statut d'association, adoptée par scrutin public le 17 septembre 2014.

Par sa décision n° 2014-702 DC du 16 octobre 2014, le Conseil constitutionnel a jugé cette résolution conforme à la Constitution.

I. – L'objet de la résolution

La résolution a pour objet de modifier le début de l'article 20 du règlement de l'Assemblée nationale, afin de prévoir que les groupes parlementaires de cette assemblée « *sont constitués sous forme d'association, présidée par le président du groupe et composée des membres du groupe et apparentés* ».

Cette modification doit permettre d'imposer aux groupes parlementaires de nouvelles règles constitutives, pour leur conférer la personnalité morale. La résolution a ainsi pour seul objet et pour seul effet de rendre applicable à ces groupes parlementaires les règles applicables, en vertu de l'article 5 de la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association, à la constitution et à la déclaration des associations déclarées¹.

¹ Selon les dispositions de cet article : « *Toute association qui voudra obtenir la capacité juridique prévue par l'article 6 devra être rendue publique par les soins de ses fondateurs./ La déclaration préalable en sera faite à la préfecture du département ou à la sous-préfecture de l'arrondissement où l'association aura son siège social. Elle fera connaître le titre et l'objet de l'association, le siège de ses établissements et les noms, professions et domiciles et nationalités de ceux qui, à un titre quelconque, sont chargés de son administration. Un exemplaire des statuts est joint à la déclaration. Il sera donné récépissé de celle-ci dans le délai de cinq jours./ Lorsque l'association aura son siège social à l'étranger, la déclaration préalable prévue à l'alinéa précédent sera faite à la préfecture du département où est situé le siège de son principal établissement./ L'association n'est rendue publique que par une insertion au Journal officiel, sur production de ce récépissé./ Les associations sont tenues de faire connaître, dans les trois mois, tous les changements survenus dans leur administration, ainsi que toutes les modifications apportées à leurs statuts./ Ces modifications et changements ne sont opposables aux tiers qu'à partir du jour où ils auront été déclarés./ Les modifications et changements seront en outre consignés sur un registre spécial qui devra être présenté aux autorités administratives ou judiciaires chaque fois qu'elles en feront la demande. »*

Imposer que les groupes soient « *constitués sous forme d'association* » emportera trois conséquences découlant de l'article 5 de la loi de 1901 :

– Le groupe parlementaire devra être déclaré auprès du préfet de police de Paris. Celui-ci aura compétence liée pour procéder à l'enregistrement de cette déclaration. Le groupe devra alors déclarer son titre et déposer un exemplaire de ses statuts.

– Le président du groupe devra publier au *Journal Officiel* la mention de cette déclaration.

– Par ces formalités, le groupe parlementaire bénéficiera de la personnalité morale.

En complément de cette modification du règlement de l'Assemblée nationale, et dès le 23 juillet 2014, le Bureau de l'Assemblée nationale a prévu des obligations de tenue de compte particulières pour les groupes constitués conformément aux prévisions de l'article 19 du règlement :

– les dotations attribuées par l'Assemblée aux groupes sont exclusivement destinées aux dépenses nécessaires à leur activité, ainsi qu'à la rémunération de leurs collaborateurs ;

– les groupes devront établir chaque année un bilan et un compte de résultat et seront tenus de nommer un commissaire aux comptes ;

– les comptes des groupes, ainsi que les rapports des commissaires aux comptes, seront publiés sur le site internet de l'Assemblée nationale.

Néanmoins, ces trois points ne figurent pas dans la résolution soumise au Conseil constitutionnel. Celle-ci est centrée sur l'instauration d'une nouvelle règle de constitution.

Le choix fait par l'Assemblée nationale, dans la résolution soumise à l'examen du Conseil constitutionnel, pour les groupes parlementaires n'est pas celui opéré par le législateur pour les partis politiques. La loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique n'impose pas aux partis politiques de respecter les règles prévues pour les associations déclarées par la loi de 1901. Cette loi bâtit un statut *ad hoc* directement inspiré de celui des associations mais particulier.

II – La conformité de la résolution 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.

Dans sa décision n° 2013-664 DC du 28 février 2013, le Conseil constitutionnel a examiné la 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. Cette résolution adaptait à cette coprésidence, assurée par deux députés de sexe différents, diverses dispositions du règlement relatives aux prérogatives du président de groupe. Le Conseil constitutionnel a jugé que cette résolution était notamment inconstitutionnelle car elle portait atteinte à l'égalité entre les groupes parlementaires⁶.

La jurisprudence du Conseil constitutionnel fait ainsi bénéficier les groupes parlementaires des garanties de l'article 4 de la Constitution. Leur formation et l'exercice de leur activité est libre. Cette liberté n'interdit pas que des dispositions soient prises, notamment aux fins d'un bon fonctionnement de l'Assemblée nationale ou du Sénat. Ainsi ces règlements fixent respectivement à 15 et à 10 le nombre de députés ou de sénateurs nécessaires pour constituer un groupe. Ces règlements imposent aussi le dépôt d'une déclaration remise à la Présidence de l'assemblée concernée accompagnée de la liste des membres et du nom du président du groupe. De la même façon, l'adhésion d'un parlementaire à un groupe ou l'exclusion d'un groupe sont encadrées par les règlements des assemblées.

2° L'absence d'atteinte à la liberté de constitution des groupes parlementaires

Dans une première analyse, le choix fait par la résolution soumise à l'examen du Conseil constitutionnel emporte une contrainte pour les groupes parlementaires *stricto sensu* : ils ne se forment pas entièrement librement comme pourrait l'imposer une lecture maximaliste de l'article 4 de la Constitution. Ils sont à cet égard dans une situation différente des partis politiques pour lesquels l'article 7 de la loi du 11 mars 1988 reprend les termes de l'article 4 de la Constitution.

Cependant, il apparaîtrait excessif de tirer de cette seule contrainte l'inconstitutionnalité de la résolution. En effet, la liberté d'association est constitutionnellement protégée.

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

⁶ Décision n° 2013-664 DC du 28 février 2013, *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*.

On sait, depuis la célèbre décision « Liberté d'association », que le principe de la liberté d'association figure au nombre des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République (PFRLR), solennellement réaffirmés par le Préambule de la Constitution, et qu'il « *est à la base des dispositions générales de la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association ; qu'en vertu de ce principe les associations se constituent librement et peuvent être rendues publiques sous la seule réserve du dépôt d'une déclaration préalable ; qu'ainsi, à l'exception des mesures susceptibles d'être prises à l'égard de catégories particulières d'associations, la constitution d'associations, alors même qu'elles paraîtraient entachées de nullité ou auraient un objet illicite, ne peut être soumise pour sa validité à l'intervention préalable de l'autorité administrative ou même de l'autorité judiciaire* »⁷.

« *Il résulte des dispositions de la loi du 1^{er} juillet 1901 [relative au contrat d'association], et notamment de ses articles 5 et 6* », a reconnu un peu plus tard le Conseil, « *que la déclaration préalable d'une association a pour effet de lui permettre d'ester en justice, de recevoir des dons, de percevoir les cotisations de ses membres, d'acquérir, posséder et administrer les immeubles nécessaires à son fonctionnement* ». Cette déclaration constitue ainsi « *une condition essentielle de mise en œuvre d'une loi relative à l'exercice d'une liberté publique* »⁸.

Dans le cadre de son contrôle *a posteriori*, le Conseil constitutionnel a estimé que « *les associations familiales prévues par l'article L. 211-1 du code de l'action sociale et des familles peuvent librement se constituer en vertu de la loi du 1^{er} juillet 1901 susvisée ; qu'elles sont libres d'adhérer ou non à l'union nationale ou aux unions départementales des associations familiales dans les conditions fixées par les articles L. 211-4 et L. 211-5 du même code ; qu'en outre, elles peuvent librement se regrouper selon les modalités qu'elles définissent ; que, dès lors, la disposition contestée ne porte aucune atteinte à la liberté d'association* »⁹.

Au total, il est constitutionnellement garanti que les associations se constituent librement. Dès lors il n'est pas contraire à la Constitution que la résolution impose aux groupes parlementaires de l'Assemblée nationale une partie du cadre juridique prévu par le législateur pour les associations déclarées.

⁷ Décision n° 71-44 DC du 16 juillet 1971, *Loi complétant les dispositions des articles 5 et 7 de la loi du 1^{er} juillet 1901 relative au contrat d'association*, cons. 2.

⁸ Elle ne peut donc être réglementée par une autorité du territoire de la Polynésie française (décision n° 96-373 DC du 9 avril 1996, *Loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française*, cons. 43).

⁹ Décision n° 2010-3 QPC du 28 mai 2010, *Union des familles en Europe (Associations familiales)*, cons. 10.

Comme l'a relevé le Conseil constitutionnel dans sa décision du 16 octobre 2014 commentée, « *ces obligations [de l'article 5] n'emportent aucun contrôle sur la constitution des groupes parlementaires et ne sont dès lors contraires à aucune disposition de la Constitution* » (cons. 1).

Le Conseil constitutionnel a donc déclaré la résolution conforme à la Constitution.