

Décision n° 2014 - 702 DC

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

Dossier documentaire

Source : services du Conseil constitutionnel © 2014

Table des matières

A. Normes de référence.....	2
1. Constitution du 4 octobre 1958	2
- Article 4	2
B. Autres dispositions	2
1. Règlement de l'Assemblée nationale.....	2
- Article 19	2
- Article 21	2
- Article 22	2
- Article 23	3
2. Bureau de l'Assemblée nationale, 23 juillet 2014	3
3. Loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association	3
- Article 5	3
C. Jurisprudence du Conseil constitutionnel.....	4
a. Sur les groupes parlementaires	4
- Décision n° 59-2 DC du 24 juin 1959, Règlement de l'Assemblée nationale.....	4
- Décision n° 69-37 DC du 20 novembre 1969, Résolution modifiant et complétant le règlement de l'Assemblée nationale	4
- 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.....	4
- Décision n° 2006-537 DC du 22 juin 2006 – Résolution modifiant le règlement de l'Assemblée nationale	4
- 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.....	5
b. Sur la liberté d'association.....	6
- Décision n° 71-44 DC du 16 juillet 1971, Loi complétant les dispositions des articles 5 et 7 de la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association.....	6
- Décision n° 96-373 DC du 9 avril 1996, Loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française.....	6
- Décision n° 2010-3 QPC du 28 mai 2010, Union des familles en Europe [Associations familiales].	6

A. Normes de référence

1. Constitution du 4 octobre 1958

- Article 4

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.

Ils contribuent à la mise en œuvre du principe énoncé au second alinéa de l'article 1^{er} dans les conditions déterminées par la loi.

La loi garantit les expressions pluralistes des opinions et la participation équitable des partis et groupements politiques à la vie démocratique de la Nation.

B. Autres dispositions

1. Règlement de l'Assemblée nationale

TITRE I ER - ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT DE L'ASSEMBLÉE

Chapitre V. Groupes

- Article 19

1 Les députés peuvent se grouper par affinités politiques ; aucun groupe ne peut comprendre moins de quinze membres, non compris les députés apparentés dans les conditions prévues à l'alinéa 7 ci-dessous

2 Les groupes se constituent en remettant à la Présidence une déclaration politique signée de leurs membres, accompagnée de la liste de ces membres et des députés apparentés et du nom du président du groupe. La déclaration peut mentionner l'appartenance du groupe à l'opposition. Ces documents sont publiés au *Journal officiel*.

3 La déclaration d'appartenance d'un groupe à l'opposition peut également être faite ou, au contraire, retirée, à tout moment. Cette déclaration est publiée au *Journal officiel* ; son retrait y est annoncé.

4 Sont considérés comme groupes minoritaires ceux qui ne se sont pas déclarés d'opposition, à l'exception de celui d'entre eux qui compte l'effectif le plus élevé.

5 Les droits spécifiques reconnus par le présent Règlement aux groupes d'opposition ainsi qu'aux groupes minoritaires sont attribués sur le fondement de la situation des groupes au début de la législature, puis chaque année au début de la session ordinaire.

6 Un député ne peut faire partie que d'un seul groupe.

7 Les députés qui n'appartiennent à aucun groupe peuvent s'apparenter à un groupe de leur choix, avec l'agrément du bureau de ce groupe. Ils comptent pour le calcul des sièges accordés aux groupes dans les commissions par les articles 33 et 37.

- Article 21

Les modifications à la composition d'un groupe sont portées à la connaissance du Président de l'Assemblée sous la signature du député intéressé s'il s'agit d'une démission, sous la signature du président du groupe s'il s'agit d'une radiation et sous la double signature du député et du président du groupe s'il s'agit d'une adhésion ou d'un apparentement. Elles sont publiées au *Journal officiel*.

- Article 22

Après constitution des groupes, le Président de l'Assemblée réunit leurs représentants en vue de procéder à la division de la salle des séances en autant de secteurs qu'il y a de groupes, et de déterminer la place des députés non inscrits, par rapport aux groupes.

- **Article 23**

1 Est interdite la constitution, au sein de l'Assemblée nationale, dans les formes prévues à l'article 19 ou sous quelque autre forme ou dénomination que ce soit, de groupes de défense d'intérêts particuliers, locaux ou professionnels et entraînant pour leurs membres l'acceptation d'un mandat impératif.

2 Est également interdite la réunion dans l'enceinte du Palais de groupements permanents, quelle que soit leur dénomination, tendant à la défense des mêmes intérêts.

2. Bureau de l'Assemblée nationale, 23 juillet 2014

1. Statut des groupes parlementaires

Sur proposition du Président, le Bureau a arrêté la décision suivante :

« Les groupes parlementaires, créés conformément à l'article 19 du Règlement de l'Assemblée nationale, sont constitués sous forme d'association, présidée par le Président de groupe et composée des membres du groupe et apparentés.

Les dotations attribuées aux groupes ainsi constitués sont exclusivement destinées aux dépenses nécessaires à l'activité des groupes ainsi qu'à la rémunération de leurs collaborateurs.

Les groupes parlementaires établissent un bilan ainsi qu'un compte de résultat ; ils sont tenus de nommer un commissaire aux comptes.

Les comptes des groupes parlementaires ainsi que les rapports des commissaires aux comptes y afférents sont publiés sur le site de l'Assemblée nationale. »

3. Loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association

Titre I.

- **Article 5**

Modifié par Ordonnance n°2005-856 du 28 juillet 2005 - art. 4 JORF 29 juillet 2005 en vigueur le 1er janvier 2006

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.

C. Jurisprudence du Conseil constitutionnel

a. Sur les groupes parlementaires

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

Article premier :

Sont déclarés non conformes à la Constitution les articles du règlement de l'Assemblée nationale ci-après mentionnés :

Article 19-3 : Par le motif **que les dispositions de ce texte**, combinées avec celles de l'alinéa 2 du même article et celles de l'article 20, **n'ont pas seulement pour effet de permettre de faire obstacle à l'insertion au Journal officiel de la déclaration politique d'un groupe, mais aussi d'empêcher la formation même de ce groupe, 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.**

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

En ce qui concerne les autres dispositions soumises à l'examen du Conseil constitutionnel :

8. Considérant que les dispositions des articles 7, 10, 11, 20, 25, 26, 28, 29, 30, 31 (al. 1 et 3), 32, 33 (al. 1 et 3), 34 (al. 2, 3, 4 et 5), 36, 37, 38, 39, 40, 41 (al. 2 et 3), 43, 46, 48, 49, 50, 54, 56, 58, 61, 66, 87, 88, 91, 95, 99, 100, 101, 103, 104, 105, 106, 107, 111, 118, 132, 134, 135, 136, 137-1, 139, 147 (al. 1, 2 et 6), 148, 148-1, 148-2, 149, 151 et 162, modifiées par la résolution susvisée et dans la rédaction qui leur a été donnée par celle-ci, ne sont contraires à aucune disposition de la Constitution **sous réserve, toutefois, en ce qui concerne notamment les dispositions des articles 25, 31, 32, 34, 37, 38, 49, 104, 132, 149 et 151 et en tant qu'elles réservent certains pouvoirs aux groupes et aux présidents de groupes, que, dans l'application de celles-ci, il ne soit pas porté atteinte au principe édicté à l'article 27 de la Constitution d'après lequel le droit de vote des membres du Parlement est personnel ;**

- 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

En ce qui concerne l'article 5, alinéa 2, du règlement du Sénat :

1. Considérant que **l'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 ; que, dès lors, cette obligation n'est contraire à aucune disposition de la Constitution ;**

- Décision n° 2006-537 DC du 22 juin 2006 – Résolution modifiant le règlement de l'Assemblée nationale

(...)

- SUR LES DISPOSITIONS DE LA RÉOLUTION RELATIVES AUX NOTIONS DE " MAJORITÉ " ET D' " OPPOSITION " :

12. Considérant que l'article 1er de la résolution insère, dans l'article 19 du règlement relatif à la constitution des groupes auxquels les députés peuvent adhérer ou s'apparenter, un nouvel alinéa ainsi rédigé : " Le président du groupe remet à la Présidence une déclaration d'appartenance de son groupe à la majorité ou à l'opposition. En cas de contestation formulée par le président d'un groupe, le Bureau décide ; pour cette délibération, le Bureau

est complété par les présidents de groupe " ; que le III de son article 2 et ses articles 6 et 7, qui modifient, respectivement, les articles 86, 140-1 et 145 du règlement, permettent aux groupes s'étant déclarés de l'opposition d'obtenir, de plein droit, pour leurs membres, la présentation de rapports sur la mise en application des lois et la fonction de président ou de rapporteur au sein des commissions d'enquête et des missions d'information ; que son article 8 précise que ces dispositions entreront en application " à l'ouverture de la XIIIème législature " ;

13. Considérant **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, les modalités retenues par la résolution conduisent à méconnaître le premier alinéa de l'article 4 de la Constitution et, compte tenu des conséquences qu'en tirent les articles 2-III, 6 et 7, ont pour effet d'instaurer entre les groupes une différence de traitement injustifiée ;**

14. Considérant, dès lors, que doivent être déclarés contraires à la Constitution l'article 1er, le III de l'article 2 et les articles 6 à 8 de la résolution modifiant le règlement de l'Assemblée nationale,

- **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**

3. Considérant que l'article 1er de la résolution insère, dans l'article 19 du règlement relatif à la constitution des groupes auxquels les députés peuvent adhérer ou s'apparenter, un nouvel alinéa ainsi rédigé : « 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 oeuvre de l'article 21 » ; que son article 2 modifie les articles 19, 21, 31, 47, 48, 49, 55, 58, 61, 65, 103, 104, 111, 136, 141, 146-2, 151-5 et 151-7 du règlement afin d'opérer les coordinations nécessaires ; qu'il exclut la possibilité pour les présidents d'un groupe nommés conjointement de siéger simultanément à la Conférence des présidents ainsi qu'au Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques ; qu'il prévoit que le temps de parole spécifique attribué au président de groupe, lorsque la durée maximale de l'examen de l'ensemble d'un texte est fixée par la Conférence des présidents, est partagé entre les deux présidents d'un groupe nommés conjointement ; qu'il confie à l'un ou l'autre des présidents d'un groupe nommés conjointement 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 ainsi que la faculté d'obtenir de droit l'inscription d'un sujet d'évaluation ou de contrôle à l'ordre du jour de la semaine prévue à l'article 48, alinéa 4, de la Constitution ;

4. Considérant qu'en vertu de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 : « La loi est l'expression de la volonté générale. Tous les Citoyens ont droit de concourir personnellement, ou par leurs Représentants, à sa formation. Elle doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse » ; qu'aux termes du premier alinéa de l'article 3 de la Constitution : « La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants » ; que ces dispositions imposent le respect de l'égalité entre les groupes parlementaires ;

5. Considérant que, compte tenu des conséquences qui découleront de la nomination conjointe de deux présidents d'un groupe pour la réunion des présidents des groupes prévue par le troisième alinéa de l'article 10 du règlement, pour les retenues sur l'indemnité de fonction en cas d'absence à certaines réunions de commission permanente prévues par le troisième alinéa de l'article 42, pour les demandes de suspension de séance pour une réunion de groupe prévues par le troisième alinéa de l'article 58, pour les demandes de vérification du quorum prévues par le deuxième alinéa de l'article 61 et pour les demandes écrites de vote par scrutin public prévues par le troisième alinéa de l'article 65, 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 ;

b. Sur la liberté d'association

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

(...)

2. Considérant qu'**au nombre des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République et solennellement réaffirmés par le préambule de la Constitution il y a lieu de ranger le principe de la liberté d'association** ; que ce principe est à la base des dispositions générales de la loi du 1er 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 ;

3. Considérant que, si rien n'est changé en ce qui concerne la constitution même des associations non déclarées, les dispositions de l'article 3 de la loi dont le texte est, avant sa promulgation, soumis au Conseil constitutionnel pour examen de sa conformité à la Constitution, ont pour objet d'instituer une procédure d'après laquelle l'acquisition de la capacité juridique des associations déclarées pourra être subordonnée à un contrôle préalable par l'autorité judiciaire de leur conformité à la loi ;

4. Considérant, dès lors, qu'il y a lieu de déclarer non conformes à la Constitution les dispositions de l'article 3 de la loi soumise à l'examen du Conseil constitutionnel complétant l'article 7 de la loi du 1er juillet 1901, ainsi, par voie de conséquence, que la disposition de la dernière phrase de l'alinéa 2 de l'article 1er de la loi soumise au Conseil constitutionnel leur faisant référence ;

- **Décision n° 96-373 DC du 9 avril 1996, Loi organique portant statut d'autonomie de la Polynésie française**

42. Considérant que le 25° de l'article 28 donne compétence au conseil des ministres du territoire pour désigner les services chargés de recueillir les déclarations d'association ;

43. Considérant qu'il résulte des dispositions de la loi du 1er juillet 1901 susvisée, et notamment de ses articles 5 et 6, 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 ; qu'ainsi **cette déclaration qui constitue une condition essentielle de mise en oeuvre d'une loi relative à l'exercice d'une liberté publique ne peut être réglementée par une autorité du territoire** ; que par suite le 25° de l'article 28 doit être déclaré contraire à la Constitution ;

- **Décision n° 2010-3 QPC du 28 mai 2010, Union des familles en Europe [Associations familiales]**

- SUR LA LIBERTÉ D'ASSOCIATION :

9. Considérant que la liberté d'association est au nombre des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République et solennellement réaffirmés par le Préambule de la Constitution ; 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 ;

10. Considérant 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 1er 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 ;