



N° 2194

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 septembre 2014.

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE SUR LA PROPOSITION DE RÉSOLUTION (N° 2190) DE M. Claude BARTOLONE, Président de l'Assemblée nationale, M. Bernard ROMAN, Mme Marie-Françoise CLERGEAU, MM. Philippe BRIAND, Bruno LE ROUX, Christian JACOB, Philippe VIGIER, François de RUGY, Roger-Gérard SCHWARTZENBERG et André CHASSAIGNE *tendant à modifier le Règlement de l'Assemblée nationale, afin de doter les groupes parlementaires d'un statut d'association,*

PAR M. BERNARD ROMAN,

Député.

---



## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I. LE STATUT DES GROUPES PARLEMENTAIRES EST AUJOURD’HUI TRÈS LARGEMENT INFORMEL</b> .....	7
<b>II. LA PROPOSITION DE RÉSOLUTION VISE À Doter LES GROUPES PARLEMENTAIRES DU STATUT D’ASSOCIATION</b> .....	10
<b>A. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UNE MODIFICATION LIMITÉE DU RÈGLEMENT DE L’ASSEMBLÉE NATIONALE</b> .....	10
<b>B. LES IMPLICATIONS DU NOUVEAU STATUT ASSOCIATIF</b> .....	13
1. Un statut souple et bien adapté aux caractéristiques des groupes parlementaires ..	13
2. Une plus grande transparence du fonctionnement des groupes et de l’utilisation des deniers publics .....	14
3. Les aspects techniques à régler afin de mettre en œuvre le nouveau statut associatif.....	19
<b>C. UNE RÉFORME RESPECTUEUSE DES EXIGENCES CONSTITUTIONNELLES</b> .....	21
1. Les dispositions constitutionnelles applicables aux groupes parlementaires .....	21
2. La conformité à la Constitution de la proposition de résolution.....	23
<b>DISCUSSION GÉNÉRALE</b> .....	29
<b>EXAMEN DE L’ARTICLE UNIQUE</b> .....	43
<i>Article unique</i> (art. 20 du Règlement de l’Assemblée nationale) : Constitution des groupes parlementaires sous forme d’association.....	43
<b>TABLEAU COMPARATIF</b> .....	44
<b>ANNEXE AU TABLEAU COMPARATIF</b> .....	45



MESDAMES, MESSIEURS,

Le 23 juillet 2014, le Bureau de l'Assemblée nationale a, sur proposition de son Président, décidé à l'unanimité de réformer le statut des groupes parlementaires. L'objectif est de garantir la bonne gestion et la transparence des finances des groupes.

Plusieurs événements récents ont, en effet, conduit à de légitimes interrogations sur les conditions d'utilisation par certains groupes des moyens mis à leur disposition pour leur permettre de jouer le rôle essentiel qui est le leur dans une démocratie parlementaire. L'octroi d'un prêt par un groupe parlementaire à un parti politique a notamment mis en lumière l'absence de règles claires et solides pour encadrer l'usage des deniers publics dont les groupes bénéficient de la part des assemblées pour assurer leur fonctionnement.

En vue de mettre fin aux suspicions ainsi alimentées à l'égard des membres du Parlement et de répondre aux inquiétudes de nos concitoyens quant à l'utilisation de l'argent public, une réaction rapide s'imposait. Celle-ci n'a pas tardé et, après des concertations menées sous l'égide du Président de l'Assemblée nationale, M. Claude Bartolone, avec l'ensemble des présidents de groupe et avec les questeurs, a abouti à la décision du Bureau du 23 juillet 2014.

Aux termes de cette décision du Bureau, les groupes parlementaires devront désormais être « *constitués sous forme d'association, présidée par le Président du groupe et composée des membres du groupe et apparentés* ». Tel est l'objet de la présente proposition de résolution, qui tend à modifier en conséquence le Règlement de l'Assemblée nationale, en son article 20. Cette proposition est consensuelle : elle est signée par M. Claude Bartolone, Président de l'Assemblée nationale, par M. Bernard Roman, Mme Marie-Françoise Clergeau et M. Philippe Briand, questeurs, ainsi que par MM. Bruno Le Roux, Christian Jacob, Philippe Vigier, François de Rugy, Roger-Gérard Schwartzberg et André Chassagne, soit l'ensemble des présidents de groupe.

Dans la même décision du 23 juillet 2014, le Bureau de l'Assemblée nationale, sous l'impulsion du président Bartolone, prévoit également plusieurs mesures – qui, elles, n'ont pas vocation à être inscrites dans le Règlement – allant dans le sens d'une plus grande rigueur dans la gestion des fonds publics par les groupes parlementaires :

– 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 de l'Assemblée nationale.

Au-delà du cas spécifique des groupes parlementaires, ces mesures s'inscrivent dans une série d'autres actions déjà entreprises, ces dernières années et ces derniers mois, pour améliorer l'utilisation des deniers publics et favoriser la transparence de la gestion publique. Sans prétendre à l'exhaustivité, peuvent être rappelés en ce sens : la vérification et l'apurement des comptes de l'Assemblée nationale par une commission désormais présidée par un député de l'opposition <sup>(1)</sup> ; la certification des comptes de l'Assemblée effectuée, depuis 2013, par la Cour des comptes <sup>(2)</sup> ; la réforme de la répartition de la réserve parlementaire et la publicité de son utilisation <sup>(3)</sup> ; la publication sur internet des déclarations d'intérêts et d'activités des membres du Parlement, effective depuis le 24 juillet 2014 ; la possible consultation en préfecture, à venir, des déclarations de situation patrimoniale des parlementaires ; l'encadrement renforcé du financement des partis politiques <sup>(4)</sup>.

Prolongeant ces différentes mesures, qui constituent des progrès importants, la présente réforme du Règlement de l'Assemblée nationale permettra de consolider le statut juridique des groupes parlementaires et, partant, de renforcer la confiance – de nos collègues députés comme de nos concitoyens – dans des instances absolument indispensables au fonctionnement de notre démocratie.

---

(1) Il s'agit de M. Bernard Accoyer, ancien Président de l'Assemblée nationale. C'est la résolution n° 292 du 27 mai 2009 qui a prévu, à l'article 16 du Règlement, que cette commission serait, à compter de la présente législature, présidée par un député membre d'un groupe d'opposition.

(2) Son premier rapport, remis en avril 2014, est disponible sur le site internet de l'Assemblée : [http://www.assemblee-nationale.fr/commissance/Comptes\\_AN/comptes\\_2013\\_rapport\\_certification.pdf](http://www.assemblee-nationale.fr/commissance/Comptes_AN/comptes_2013_rapport_certification.pdf). Auparavant, la mission de certification était confiée au Conseil supérieur de l'ordre des experts-comptables.

(3) Cette publicité est effectuée, depuis l'exercice 2013, sur le site de l'Assemblée nationale : [http://www.assemblee-nationale.fr/budget/reserve\\_parlementaire.asp](http://www.assemblee-nationale.fr/budget/reserve_parlementaire.asp). Elle devrait également l'être sous forme d'annexe au projet de loi de règlement (article 54 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances, modifié par la loi organique n° 2013-906 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique).

(4) Les trois dernières mesures résultent de la loi organique n° 2013-906 et de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relatives à la transparence de la vie publique.

## I. LE STATUT DES GROUPES PARLEMENTAIRES EST AUJOURD'HUI TRÈS LARGEMENT INFORMEL

Reconnus dans le Règlement de l'Assemblée nationale depuis 1910<sup>(1)</sup>, les groupes parlementaires n'ont été consacrés dans la Constitution de la V<sup>e</sup> République que depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008. En particulier, le nouvel article 51-1 dispose que « *le règlement de chaque assemblée détermine les droits des groupes parlementaires constitués en son sein. Il reconnaît des droits spécifiques aux groupes d'opposition de l'assemblée intéressée ainsi qu'aux groupes minoritaires* »<sup>(2)</sup>.

Le Règlement de l'Assemblée nationale consacre aux groupes parlementaires de nombreuses dispositions, définissant :

– leurs règles de **création** : nombre minimal de députés, fixé à quinze depuis 2009<sup>(3)</sup> ; remise d'une déclaration politique au Président de l'Assemblée ;

– leurs différentes **prérogatives**, qu'il s'agisse de celles de tous les groupes ou de celles spécifiquement reconnues, en application de la révision constitutionnelle de 2008, aux groupes d'opposition et aux groupes minoritaires<sup>(4)</sup>.

En revanche, le Règlement est muet sur la question du **statut** des groupes parlementaires. Tout au plus l'article 20 dispose-t-il que les groupes « *peuvent assurer leur service intérieur par un secrétariat administratif dont ils règlent eux-mêmes le recrutement et le mode de rétribution* » et que « *le statut, les conditions d'installation matérielle de ces secrétariats et les droits d'accès et de circulation de leur personnel dans le Palais de l'Assemblée sont fixés par le Bureau de l'Assemblée sur proposition des questeurs et des présidents des groupes* ».

Hérité du Règlement de l'Assemblée nationale de la IV<sup>e</sup> République, cet article n'a plus été modifié depuis la résolution du 23 octobre 1969 – qui n'avait procédé qu'à un ajustement rédactionnel. Il consacre, en particulier, l'existence de collaborateurs recrutés, gérés et rémunérés par les groupes, ainsi que la mise à disposition par l'Assemblée de locaux permettant aux groupes d'exercer leurs fonctions.

---

(1) La résolution du 1<sup>er</sup> juillet 1910 – à l'époque de la Chambre des députés – fait intervenir « les bureaux des groupes » dans la désignation des membres des commissions permanentes. C'est à partir de la résolution du 10 juin 1932 qu'est définie dans le Règlement une procédure de constitution des groupes, donnant lieu notamment au dépôt d'une déclaration politique.

(2) En outre, font désormais référence aux groupes l'article 48, relatif à la fixation de l'ordre du jour, et l'article 50-1, relatif aux déclarations du Gouvernement devant l'Assemblée nationale.

(3) Article 19 du Règlement. Avant la résolution du 27 mai 2009, ce seuil était fixé à vingt députés.

(4) La déclaration remise à la Présidence peut mentionner l'appartenance du groupe à l'opposition. Les groupes minoritaires sont ceux qui ne se sont pas déclarés d'opposition, à l'exception de celui comptant l'effectif le plus élevé (article 19 du Règlement).

## **En conséquence, l'organisation interne des groupes est aujourd'hui laissée à leur entière discrétion.**

Certains ont opté pour un statut associatif, à l'image du groupe socialiste – aujourd'hui SRC <sup>(1)</sup> – depuis 1988 et du groupe écologiste depuis l'actuelle législature. Les autres groupes sont dépourvus de toute personnalité juridique et relèvent d'un statut que, faute de mieux, l'on doit qualifier de *sui generis* : il s'agit de groupements de fait, créés à des fins purement opérationnelles.

Certains groupes, tels que le groupe UMP <sup>(2)</sup>, sont dotés de statuts, d'autres d'un règlement intérieur, à l'instar du groupe SRC, d'autres encore s'en remettent à des règles coutumières, comme le veut la tradition pour les groupes centristes.

Au regard des conceptions classiques du droit parlementaire, le choix de la forme associative ne va pas de soi. En 1924, Eugène Pierre, secrétaire général de la Chambre des députés, estimait que « *les groupes de la Chambre ne sauraient être assimilés à des associations au sens juridique de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901, puisqu'ils sont des fragments de l'un des Pouvoirs publics* » <sup>(3)</sup>. Prolongeant ce point de vue, les professeurs Pierre Avril et Jean Gicquel écrivent aujourd'hui : « *formations intérieures des assemblées, les groupes sont des réunions de députés ou de sénateurs dépourvues de personnalité morale et auxquelles la loi de 1901 sur les associations n'est pas applicable* » <sup>(4)</sup>. C'est effectivement l'état du droit positif. Hormis le cas de ceux qui ont opté délibérément pour la forme associative, on ne saurait considérer que les groupes parlementaires relèvent de la loi de 1901.

**Le statut juridique des groupes parlementaires demeure donc largement informel, sinon incertain** <sup>(5)</sup>. Il ne s'agit d'ailleurs pas d'une spécificité française, si l'on en juge par la diversité et par le flou des qualifications relevées en droit comparé : associations publiques en Allemagne ou en Belgique, associations privées aux Pays-Bas ou au Danemark, groupements dépourvus de personnalité juridique au Royaume-Uni, associations de fait en Italie <sup>(6)</sup>.

---

(1) SRC : Socialiste, républicain et citoyen.

(2) UMP : Union pour un mouvement populaire.

(3) Traité de droit politique, électoral et parlementaire, supplément, 5<sup>e</sup> édition entièrement refondue, 1924, n<sup>o</sup> 183, p. 276. L'auteur ajoutait que le Palais-Bourbon étant affecté à la Chambre des députés, « aucune association, même si elle compte parmi ses adhérents des membres de la Chambre, n'a le droit de désigner ce Palais comme siège social » (ibid.). Eugène Pierre avait pris une telle position en réaction à la constitution, sur le fondement de la loi de 1901, d'une association qui avait choisi comme dénomination : « Groupe de la Chambre des députés » et comme siège : « Questure du Palais-Bourbon ».

(4) Droit parlementaire, 4<sup>e</sup> éd., Montchrestien - Lextenso, 2010, p. 103.

(5) Ce dont atteste par exemple la tentative de définition suivante : « réunions d'élus à l'intérieur des assemblées qui, même si elles ne jouissent pas toutes de la personnalité juridique, sont des personnes morales de droit privé exerçant leur activité dans le cadre des assemblées parlementaires et disposant d'un statut particulier » (Dorothee Reigner, « L'organisation interne des groupes parlementaires », Revue française de droit constitutionnel, 2013, n<sup>o</sup> 94, p. 415).

(6) Source : Luis Madureira et Adalina de Sa Carvalho, rapport sur le statut des groupes politiques parlementaires au sein des assemblées, Informations constitutionnelles et parlementaires, 1996, n<sup>o</sup> 172, p. 208 et s.

Cette situation peut paraître d'autant plus paradoxale que, **depuis 1954, l'Assemblée nationale verse une contribution aux frais de secrétariat des groupes parlementaires** <sup>(1)</sup>.

Cette dotation – qui, avec les cotisations de leurs membres, est la principale ressource des groupes – sert prioritairement à la rémunération de leurs collaborateurs. Sa répartition est décidée en début de législature par le Bureau de l'Assemblée nationale, en fonction des effectifs des groupes parlementaires.

À titre d'exemple, en 2013, un montant total de 10,29 millions d'euros a ainsi bénéficié aux groupes de l'Assemblée nationale. Le tableau ci-dessous présente la répartition de cette dotation.

**CONTRIBUTION AUX FRAIS DE SECRETARIAT DES GROUPES VERSEE EN 2013  
PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE**

(en millions d'euros)

Groupe	Dotation
Socialiste, républicain et citoyen (SRC)	4,41
Union pour un mouvement populaire (UMP)	3,19
Union des démocrates et indépendants (UDI)	0,70
Gauche démocrate et républicaine (GDR)	0,65
Écologiste	0,65
Radical, républicain, démocrate et progressiste (RRDP)	0,62
Rassemblement de l'union pour un mouvement populaire (RUMP) <sup>(a)</sup>	0,06
<b>Total</b>	<b>10,29</b>

(a) Groupe dissous le 15 janvier 2013.

*N.B.* : Les sommes mentionnées incluent les montants dus à l'Association des présidents de groupe afin d'acquitter les cotisations sociales patronales au titre du personnel employé par les groupes.

*Source* : rapport du collège des questeurs à la commission spéciale chargée de vérifier et d'apurer les comptes, règlement des comptes de l'exercice 2013, p. 48.

Afin de préserver l'autonomie des groupes parlementaires, l'Assemblée nationale n'exerce aucun contrôle sur l'utilisation des dotations qui leur sont accordées. Là encore, cette situation n'est pas spécifique à la France <sup>(2)</sup>.

Pour autant, s'il est parfaitement légitime que des moyens – matériels et financiers – soient fournis aux groupes, il est aujourd'hui nécessaire de faire toute la clarté sur l'utilisation de ces moyens. Telle est la volonté exprimée par les auteurs de la présente proposition de résolution, que votre rapporteur soutient naturellement sans réserve.

---

(1) *Le principe de ce financement, alors réservé aux groupes de plus de quatorze membres, a été retenu le 30 juin 1954 : voir Jean Lyon, Nouveaux suppléments au Traité de droit politique, électoral et parlementaire d'Eugène Pierre, Tome 2 : La IV<sup>e</sup> République (1946-1958), La documentation française, 1990, n° 736 bis, p. 435.*

(2) « En matière de contrôle des fonds attribués aux groupes, dans la mesure où ces fonds sont, de fait, publics (...), on peut conclure que la plupart des pays ne prévoient pas de contrôle spécifique » *écrivent dans leur étude comparative Luis Madureira et Adalina de Sa Carvalho, op. cit., p. 243.*

Or, **le statut actuel des groupes, largement informel, peut apparaître comme un frein à la clarification attendue.** Selon l'exposé des motifs de la proposition de résolution, « *il ne paraît plus possible de laisser perdurer un système dans lequel les groupes parlementaires n'ont pas de structure juridique déterminée* »<sup>(1)</sup>.

## II. LA PROPOSITION DE RÉSOLUTION VISE À DOTER LES GROUPES PARLEMENTAIRES DU STATUT D'ASSOCIATION

La présente proposition de résolution tend à imposer aux groupes parlementaires de l'Assemblée nationale de se constituer sous forme d'association. Elle s'accompagne d'autres mesures décidées, le 23 juillet 2014, par le Bureau de l'Assemblée, visant à garantir la transparence des finances des groupes. Ce dispositif d'ensemble permettra, dans le respect de la Constitution et des prérogatives des groupes parlementaires, d'accroître la confiance de nos concitoyens dans leurs représentants.

### A. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UNE MODIFICATION LIMITÉE DU RÈGLEMENT DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'**article unique** de la présente proposition de résolution tend à modifier l'article 20 du Règlement de l'Assemblée nationale, relatif au secrétariat administratif des groupes parlementaires, afin d'y ajouter que **chaque groupe doit être constitué sous forme d'association, présidée par le Président du groupe et composée des membres du groupe et apparentés.**

Déjà retenu par certains groupes parlementaires<sup>(2)</sup>, **le statut associatif, régi par la loi du 1<sup>er</sup> juillet 2001 relative au contrat d'association, ne sera plus une faculté, mais une obligation réglementaire.**

Il ne s'agit pas d'une condition nouvelle posée à la création d'un groupe : les conditions fixées à l'article 19 du Règlement – exigence de quinze membres au minimum et remise d'une déclaration politique au Président de l'Assemblée nationale – demeurent inchangées. Il s'agit simplement de préciser la forme juridique que devra désormais adopter le groupe pour assurer son fonctionnement administratif et financier dans des conditions transparentes et rigoureuses. Il va de soi que cette forme juridique n'aura pas de conséquence sur les prérogatives et le rôle des groupes dans l'activité parlementaire, tels qu'ils sont reconnus par la Constitution et le Règlement de l'Assemblée nationale.

---

(1) En 2009, un rapport du groupe d'États contre la corruption (GRECO), organe du Conseil de l'Europe, regrettait d'ailleurs que la législation sur la transparence de la vie politique ne s'applique pas aux groupes parlementaires et préconisait de mieux « identifier les moyens matériels de ces groupes » (troisième cycle d'évaluation, rapport d'évaluation de la France, Transparence du financement des partis politiques, Strasbourg, février 2009, p. 28 et 36).

(2) Voir supra, I.

La rédaction proposée apporte par ailleurs deux précisions, de nature à simplifier la mise en œuvre de la nouvelle obligation réglementaire.

**D'une part, l'association sera nécessairement présidée par le Président du groupe parlementaire.** Cette solution ne s'imposait pas nécessairement : la constitution en association ayant pour finalité de garantir des conditions de gestion plus claires, le choix aurait pu être fait d'en confier la présidence à un autre député du groupe. Toutefois, une telle organisation aurait été source de complexité inutile ; en la matière, la simplicité s'impose et le Président d'un groupe doit être responsable de celui-ci dans tous les aspects de son activité.

Précisons que le cumul de fonctions résultant de cette modification du Règlement ne saurait tomber sous le coup de l'article L.O. 146 du code électoral : même si cet article, relatif aux incompatibilités professionnelles des parlementaires, est applicable à certaines associations <sup>(1)</sup>, celles qui seront créées en application de la présente proposition de résolution n'entreront dans aucune des catégories pour lesquelles cet article édicte une incompatibilité <sup>(2)</sup>, y compris dans sa rédaction à venir à compter de la prochaine législature <sup>(3)</sup>.

**D'autre part, les adhérents de l'association seront l'ensemble des députés membres du groupe et des députés apparentés à ce groupe.** Il aurait été, là encore, possible d'imaginer une dissociation entre appartenance à l'association et appartenance au groupe, dans la mesure où ces deux entités

---

(1) Voir, par exemple, à propos d'une association dénommée « Service public 2000 », la décision du Conseil constitutionnel n° 2006-20/21 I du 20 juillet 2006, Situation de deux députés et de quatre sénateurs au regard du régime des incompatibilités parlementaires (MM. Jacques Pélissard et Xavier Pintat, députés ; MM. Jean Gaubert, Michel Charasse, Pierre Hérisson et Paul Raoult, sénateurs).

(2) « Sont incompatibles avec le mandat parlementaire les fonctions de chef d'entreprise, de président de conseil d'administration, de président et de membre de directoire, de président de conseil de surveillance, d'administrateur délégué, de directeur général, directeur général adjoint ou gérant exercées dans :

- « 1° les sociétés, entreprises ou établissements jouissant, sous forme de garanties d'intérêts, de subventions ou, sous forme équivalente, d'avantages assurés par l'État ou par une collectivité publique sauf dans le cas où ces avantages découlent de l'application automatique d'une législation générale ou d'une réglementation générale ;
- « 2° les sociétés ayant exclusivement un objet financier et faisant publiquement appel à l'épargne, ainsi que les sociétés civiles autorisées à faire publiquement appel à l'épargne et les organes de direction, d'administration ou de gestion de ces sociétés ;
- « 3° les sociétés ou entreprises dont l'activité consiste principalement dans l'exécution de travaux, la prestation de fournitures ou de services pour le compte ou sous le contrôle de l'État, d'une collectivité ou d'un établissement public ou d'une entreprise nationale ou d'un État étranger ;
- « 4° les sociétés ou entreprises à but lucratif dont l'objet est l'achat ou la vente de terrains destinés à des constructions, quelle que soit leur nature, ou qui exercent une activité de promotion immobilière ou, à titre habituel, de construction d'immeubles en vue de leur vente ;
- « 5° les sociétés dont plus de la moitié du capital est constituée par des participations de sociétés, entreprises ou établissements visés aux 1°, 2°, 3° et 4° ci-dessus ».

*Seul le 1° pourrait éventuellement prêter à discussion, mais l'on peut aisément considérer que les dotations financières versées par l'Assemblée nationale « découlent de l'application automatique (...) d'une réglementation générale ».*

(3) *Une nouvelle rédaction de l'article L.O. 146 résultera alors de l'article 2 de la loi organique n° 2013-906 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique (élargissement du champ des organismes concernés par l'incompatibilité) et de l'article 3 de la loi organique n° 2014-125 du 14 février 2014 interdisant le cumul de fonctions exécutives locales avec le mandat de député ou de sénateur (ajout des fonctions de direction dans les sociétés d'économie mixte).*

renvoient à des régimes juridiques distincts : l'association est, sous réserve des dispositions réglementaires ici proposées, normalement régie par le droit commun (en particulier, la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901), tandis que les conditions de création des groupes parlementaires, leur composition et les modalités de leur fonctionnement sont fixées par les articles 19 à 21 du Règlement de l'Assemblée nationale <sup>(1)</sup>.

Désormais, les groupes parlementaires seront donc à la fois régis par les règles relatives aux associations et celles contenues dans le Règlement de l'Assemblée nationale, marque de la spécificité de ces organes reconnus par la Constitution, notamment en son article 51-1 qui confère expressément au Règlement des assemblées le soin de déterminer leurs droits.

La nouvelle rédaction de l'article 20 du Règlement assurera donc une identité complète entre composition du groupe et composition de l'association. Concrètement, un député démissionnant du groupe parlementaire – ou renonçant à son apparentement – ne remplira plus les conditions requises par les statuts de l'association pour être adhérent de cette dernière. Inversement, une démission de l'association, toujours possible en application de l'article 4 de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 <sup>(2)</sup>, vaudra *ipso facto* démission du groupe.

Autre conséquence de la rédaction proposée, l'association ne pourra comporter aucun adhérent *autre* que les députés membres du groupe parlementaire. L'association ne saurait donc compter, par exemple, de membres à vie, de membres de droit ou de membres fondateurs.

En application de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901, **afin de permettre à l'association d'acquérir la personnalité morale** (indispensable, en droit commun, pour pouvoir contracter ou recevoir des subventions publiques), deux formalités devront être accomplies :

– **l'association devra être déclarée auprès du préfet de police de Paris** <sup>(3)</sup>. Conformément à la jurisprudence sur la liberté d'association <sup>(4)</sup>, le préfet a une compétence liée pour procéder à cet enregistrement et pour délivrer un récépissé aux représentants de l'association ;

– **les dirigeants de l'association devront publier au *Journal officiel* la mention de cette déclaration, ainsi que l'objet et le siège social de l'association** <sup>(5)</sup>.

---

(1) L'article 19 est relatif à la constitution des groupes, tandis que l'article 21 définit les conditions de modification de leur composition : démission, radiation, adhésion et apparentement.

(2) « Tout membre d'une association qui n'est pas formée pour un temps déterminé peut s'en retirer en tout temps, après paiement des cotisations échues et de l'année courante, nonobstant toute clause contraire ».

(3) Article 5 de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 relative au contrat d'association ; article 4 du décret du 16 août 1901 pris pour l'exécution de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 relative au contrat d'association.

(4) Voir *infra*, C, 1.

(5) Article 1<sup>er</sup> du décret du 16 août 1901 pris pour l'exécution de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 relative au contrat d'association. Les indications correspondantes peuvent être consultées par le public sur le site <http://www.journal-officiel.gouv.fr/association>. Par exemple, l'objet de l'actuelle Association de gestion du

Les groupes parlementaires ayant vocation à employer du personnel salarié, l'association correspondante devra également s'enregistrer auprès de l'URSSAF et, à ce titre, se verra attribuer des numéros SIREN et SIRET <sup>(1)</sup>.

Les associations en question n'auront pas, en revanche, le statut d'associations reconnues d'utilité publique, ces dernières obéissant à des règles spécifiques, justifiées par la poursuite d'un projet particulier <sup>(2)</sup>.

**La réforme du Règlement ici proposée sera d'application immédiate.** Les six groupes de l'Assemblée nationale se sont tous engagés à se constituer en association, de telle sorte que les nouvelles règles devraient pouvoir s'appliquer à compter de l'exercice budgétaire 2015.

Le groupe UMP, quant à lui, a d'ores et déjà fait savoir qu'il adoptera le statut associatif au plus tard le 1<sup>er</sup> octobre 2014, qu'il nommera un trésorier, qu'il fera certifier ses comptes par un commissaire aux comptes et qu'une mise en concurrence d'entreprises sera obligatoire pour la passation de tout marché supérieur à 50 000 euros <sup>(3)</sup>.

Au regard de cette unanimité des présidents de groupe en faveur du statut associatif, il aurait été concevable de s'en remettre à la seule pratique des groupes, sans modifier le Règlement de l'Assemblée nationale. Cependant, toute pratique pouvant s'avérer contingente, inscrire dans le Règlement l'obligation d'adopter une forme associative permet d'assurer la pérennité de cette nouvelle règle.

## **B. LES IMPLICATIONS DU NOUVEAU STATUT ASSOCIATIF**

### **1. Un statut souple et bien adapté aux caractéristiques des groupes parlementaires**

Le choix de doter les groupes politiques du statut associatif, afin de gérer leurs moyens matériels et financiers, présente de nombreux avantages.

Il s'agit, d'abord, d'un statut largement éprouvé, déjà adopté par certains groupes <sup>(4)</sup> et bien connu de nos concitoyens.

---

*groupe écologiste de l'Assemblée nationale est : « assurer la gestion financière du groupe écologiste de l'Assemblée nationale ».*

*(1) Les numéros SIREN et SIRET identifient l'association auprès de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), afin que son activité puisse être comptabilisée dans les productions statistiques nationales. Le SIREN, composé de neuf chiffres, identifie l'association elle-même, tandis que le SIRET, composé de quatorze chiffres, identifie, le cas échéant, chacun de ses établissements.*

*(2) Articles 10 et 11 de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 relative au contrat d'association.*

*(3) Communiqué du 8 juillet 2014 de MM. les députés Gilles Carrez, président de la commission des Finances, Étienne Blanc et Jean-François Lamour.*

*(4) Voir supra, I.*

Il permettra également de sécuriser la situation juridique des collaborateurs des groupes, aujourd'hui salariés par des organismes parfois dépourvus de personnalité morale et de consistance juridique précise. C'est d'ailleurs ce qui explique que, depuis 1961, l'Association des présidents de groupe (APG) assume, à la place des groupes eux-mêmes, les obligations inhérentes à la qualité d'employeur à l'égard des organismes sociaux (déclarations des rémunérations et versement des cotisations sociales).

L'adoption de la forme associative, de surcroît, conduira les groupes à davantage formaliser leurs modalités de gouvernance et de gestion au quotidien, ce qui contribuera à clarifier les responsabilités de chacun. Ainsi, même s'il ne s'agit pas d'une exigence légale, chaque association se dotera certainement d'un trésorier – ce qui, au demeurant, est normalement le cas dans les groupes parlementaires.

La structure associative a, en outre, le grand mérite de permettre un fonctionnement souple, marqué par la liberté contractuelle et l'absence de formalisme particulier, parfaitement conciliable avec l'expression démocratique des groupes : comme le rappelait le Conseil d'État dans son étude sur le centenaire de la loi de 1901, « *avant d'être une personne morale de droit privé ou une institution, l'association est d'abord un contrat entre des personnes. La loi de 1901 met donc à la disposition des adhérents une grande marge de liberté pour déterminer les règles statutaires qui les gouverneront* »<sup>(1)</sup>. Chaque groupe sera libre de définir les statuts de son association, ainsi que, le cas échéant, un règlement intérieur, conformément aux règles de droit commun.

En revanche, dans leurs activités proprement parlementaires, c'est-à-dire dans la participation à l'élaboration de la loi, au contrôle du Gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques, le fonctionnement actuel des groupes ne sera aucunement remis en cause, qu'il s'agisse du rôle de leur Président, de la composition et des compétences de leur bureau ou des règles de prise de décision en leur sein.

## **2. Une plus grande transparence du fonctionnement des groupes et de l'utilisation des deniers publics**

La définition du nouveau statut des groupes parlementaires va bien au-delà de la seule modification du Règlement de l'Assemblée nationale.

Les autres mesures annoncées par le Bureau le 23 juillet 2014 sont au moins aussi importantes :

– « *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 ;*

---

(1) Conseil d'État, Les associations et la loi de 1901, cent ans après, rapport public 2000, p. 351.

– « *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.* »

En premier lieu, cette décision du Bureau **définit et clarifie les conditions d'utilisation des dotations versées chaque année aux groupes parlementaires**. Celles-ci ne peuvent avoir que deux objets : **financer l'activité des groupes et rémunérer leurs collaborateurs**.

Toute autre utilisation, telle que, par exemple, l'octroi d'un prêt à un parti politique ou à un député du groupe, est donc prohibée. En tout état de cause, avec le nouveau statut associatif, des dépenses étrangères aux finalités poursuivies par les groupes se heurteraient au principe de spécialité régissant les associations : « *la capacité civile des associations est limitée aux actes nécessaires à l'accomplissement de l'objet en vue duquel elles ont été contractées et qui doit être défini par leurs statuts* », selon la jurisprudence traditionnelle de la Cour de cassation <sup>(1)</sup>.

En deuxième lieu, **les groupes parlementaires auront l'obligation de tenir des comptes**, lesquels seront **contrôlés par un commissaire aux comptes**.

Tous les ans, à compter de l'exercice 2015, chaque association devra donc présenter son **bilan comptable**, décrivant l'actif et le passif à la clôture de l'exercice, ainsi que son **compte de résultat**, détaillant les produits générés et les charges constatées au cours de l'année.

Conformément au droit commun, **le commissaire aux comptes aura pour mission de certifier, en justifiant ses appréciations, « que les comptes annuels sont réguliers et sincères et donnent une image fidèle du résultat des opérations de l'exercice écoulé ainsi que de la situation financière et du patrimoine de [l'association] à la fin de cet exercice »** <sup>(2)</sup>.

Ce contrôle *externe* des comptes du groupe, réalisé par le commissaire aux comptes, sera complété par les habituels mécanismes de contrôle *interne*, propres à chaque association. En particulier, les comptes annuels et les rapports du commissaire aux comptes devraient être soumis à l'approbation de l'assemblée générale de l'association.

En troisième et dernier lieu, **les comptes des groupes, accompagnés des rapports des commissaires aux comptes, seront rendus publics sur le site de l'Assemblée nationale**.

---

(1) Cour de cassation, chambres réunies, 15 juin 1923.

(2) Article L. 823-9 du code de commerce.

Au contrôle interne exercé par les organes de l'association et au contrôle externe confié au commissaire aux comptes pourra donc s'ajouter un contrôle *citoyen*, permis par cette nouvelle fenêtre de transparence ouverte sur l'utilisation des deniers publics.

En revanche, afin de préserver l'autonomie de chacun des groupes parlementaires, la décision du Bureau du 23 juillet 2014 ne prévoit aucun contrôle par l'Assemblée nationale elle-même de l'utilisation des dotations versées aux groupes parlementaires. La Cour des comptes ne sera pas davantage compétente pour contrôler les comptes des groupes <sup>(1)</sup>.

Précisons que les deux dernières séries d'obligations définies par le Bureau de l'Assemblée nationale – tenue et publication des comptes – s'inspirent du droit applicable aux associations, sans être pour autant une conséquence juridique du nouveau statut associatif des groupes.

Certes, l'article L. 612-4 du code de commerce édicte de semblables obligations à l'égard des associations percevant annuellement des aides publiques supérieures à un seuil fixé par décret <sup>(2)</sup> à 153 000 euros :

*« Toute association ayant reçu annuellement des autorités administratives, au sens de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 12 avril 2000, ou des établissements publics à caractère industriel et commercial une ou plusieurs subventions dont le montant global dépasse un seuil fixé par décret, doit établir des comptes annuels comprenant un bilan, un compte de résultat et une annexe dont les modalités d'établissement sont fixées par décret. Ces associations doivent assurer, dans des conditions déterminées par décret en Conseil d'État, la publicité de leurs comptes annuels et du rapport du commissaire aux comptes.*

*« Ces mêmes associations sont tenues de nommer au moins un commissaire aux comptes et un suppléant. »* <sup>(3)</sup>

Toutefois, cet article n'est pas applicable aux associations bénéficiant de subventions des assemblées parlementaires, ces dernières n'étant pas « *des autorités administratives, au sens de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 12 avril 2000* ». En application de l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations, « *sont considérés*

---

(1) *Les associations en question ne font pas « appel à la générosité publique » et n'entrent donc pas dans le champ des missions de la Cour des comptes définies à l'article L. 111-8 du code des juridictions financières. Si, par ailleurs, la Cour des comptes peut contrôler « les organismes qui bénéficient du concours financier de l'État » (article L. 111-7 du même code), cette compétence pourrait se heurter, en l'espèce, au principe constitutionnel de séparation des pouvoirs.*

(2) Article D. 612-5 du code de commerce.

(3) *Inserées dans le code de commerce en 2000, ces dispositions résultent de la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques, qui avait introduit un article 29 bis dans la loi n° 84-148 du 1<sup>er</sup> mars 1984 relative à la prévention et au règlement amiable des difficultés des entreprises. Les mêmes obligations sont applicables aux associations percevant des dons atteignant annuellement le même montant de 153 000 euros (article 4-1 de la loi n° 87-571 du 23 juillet 1987 sur le développement du mécénat).*

*comme autorités administratives au sens de la présente loi les administrations de l'État, les collectivités territoriales, les établissements publics à caractère administratif, les organismes de sécurité sociale et les autres organismes chargés de la gestion d'un service public administratif*». Cette énumération ne fait pas mention des assemblées parlementaires, l'intention du législateur étant de ne pas leur appliquer les obligations imposées aux administrations de l'État <sup>(1)</sup>.

En dépit de cette absence d'applicabilité de l'article L. 612-4 du code de commerce, les obligations pesant sur les groupes constitués en association seront, en substance, identiques à celle prévues en droit commun. La seule différence réside dans les modalités pratiques de la publicité des comptes et des rapports du commissaire aux comptes : celle-ci aura lieu sur le site internet de l'Assemblée nationale, et non pas sur celui du *Journal officiel* <sup>(2)</sup>.

En revanche, **ne sera pas applicable aux groupes parlementaires le mécanisme d'alerte prévu à l'article L. 612-3 du code de commerce**, qui permet au commissaire aux comptes qui constate « *des faits de nature à compromettre la continuité de l'exploitation* » de déclencher une procédure spéciale faisant intervenir le président du tribunal de grande instance. Ce dispositif ne concerne, en effet, que certaines personnes morales de droit privé non commerçantes *ayant une activité économique* mentionnées à l'article L. 612-1 du même code <sup>(3)</sup>, ainsi que les associations mentionnées à l'article L. 612-4 précité, dont on a vu qu'il était inapplicable aux associations recevant des financements d'une assemblée parlementaire.

Au total, **les nouvelles règles encadrant le statut et les finances des groupes de l'Assemblée nationale s'avèrent relativement proches de celles retenues, le 9 juillet 2014, par le Bureau du Sénat** à la suite d'interrogations concernant l'utilisation des ressources mises à disposition d'un groupe parlementaire. Ces règles, qui ne donnent pas lieu à une modification du Règlement du Sénat, sont détaillées dans l'encadré ci-après.

---

(1) *Le législateur de 2000 a d'ailleurs, en matière d'accès aux documents administratifs, explicitement exclu les assemblées parlementaires, en prévoyant que leurs actes ne sont pas considérés comme des documents administratifs au sens de l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public et diverses dispositions d'ordre administratif, social et fiscal (article 7 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000).*

(2) *Dans les conditions définies à l'article 1<sup>er</sup> du décret n° 2009-540 du 14 mai 2009 portant sur les obligations des associations et des fondations relatives à la publicité de leurs comptes annuels.*

(3) *En vertu de cet article, les personnes morales de droit privé non commerçantes ayant une activité économique dont le nombre de salariés, le montant hors taxes du chiffre d'affaires ou les ressources et le total du bilan dépassent, pour deux de ces critères, des seuils fixés par décret en Conseil d'État, doivent établir chaque année un bilan, un compte de résultat et une annexe.*

#### LES NOUVELLES RÈGLES SUR LES FINANCES DES GROUPES PARLEMENTAIRES DU SÉNAT

Le 9 juillet 2014, le Bureau du Sénat a examiné les règles applicables aux comptes des groupes politiques du Sénat. Selon le compte rendu de cette réunion, « *le Président du Sénat, après avoir rappelé que les groupes politiques sont des organes du Sénat bénéficiant du principe d'autonomie des assemblées parlementaires et disposant librement des aides qui leur sont allouées à condition d'en respecter la finalité parlementaire, a rappelé la compétence du Bureau, conformément au Règlement du Sénat, pour déterminer, sur proposition des Questeurs, les règles applicables aux finances de ces groupes* »<sup>(1)</sup>.

En conséquence, le Bureau a adopté un arrêté n° 2014-190 du 9 juillet 2014 comportant les dispositions suivantes, applicables à compter de 2015 :

– **les aides consenties par le Sénat aux groupes** et à la réunion administrative des sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe prévue **sont exclusivement destinées aux dépenses nécessaires à leur activité ainsi qu'à la rémunération de leurs collaborateurs**. Ces aides sont déterminées dans les conditions arrêtées par les questeurs en tenant compte du nombre de sénateurs membres de chaque groupe et de la réunion administrative des sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe ;

– **les groupes** et la réunion administrative des sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe **sont tenus de produire chaque année leurs comptes certifiés par un commissaire aux comptes** qu'ils désignent. Avant le 31 mars, les présidents de groupe et le délégué de la réunion administrative des sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe **transmettent les comptes certifiés de leur groupe pour l'année écoulée au Président du Sénat et aux questeurs**. Ces comptes sont **consultables sur place par les présidents de groupe** et le délégué de la réunion administrative des sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe ;

– **en l'absence de transmission** par un groupe ou par la réunion administrative des sénateurs ne figurant sur la liste d'aucun groupe de ses comptes certifiés **dans le délai** qui précède, **les aides financières sont suspendues par décision du Bureau jusqu'à la transmission effective des comptes**.

Plusieurs différences avec le dispositif prévu à l'Assemblée nationale peuvent être cependant relevées :

– les groupes du Sénat ne sont pas tenus de prendre une forme juridique déterminée, telle que le statut associatif ;

– les comptes des groupes parlementaires ne sont pas publics, mais transmis au Président du Sénat et aux questeurs et consultables par les présidents de groupe ;

– une sanction, consistant à suspendre le versement des dotations du Sénat, est explicitement prévue en cas d'absence de production des comptes dans les délais.

---

(1) Source : site internet du Sénat ([http://www.senat.fr/role/fiche/bur\\_cr\\_reunion090714.html](http://www.senat.fr/role/fiche/bur_cr_reunion090714.html)).

### 3. Les aspects techniques à régler afin de mettre en œuvre le nouveau statut associatif

La mise en œuvre du nouveau statut des groupes parlementaires nécessitera de traiter plusieurs questions techniques, d'inégale importance, qui pourront trouver des réponses définies par les questeurs et le Bureau de l'Assemblée nationale et, le cas échéant, déclinées dans les futurs statuts des associations.

- Du point de vue des **personnels** des groupes parlementaires, le nouveau statut associatif ne devrait pas entraîner de changements essentiels.

Chaque groupe politique demeurera responsable de son personnel, déjà mentionné à l'article 20 du Règlement, qu'il gèrera librement (recrutement, fixation des rémunérations, définition des conditions de travail, licenciement), selon les règles du droit privé.

Les associations en question étant soumises au droit commun, les dispositions du code du travail relatives aux institutions représentatives du personnel leur seront applicables. En particulier, l'élection de délégués du personnel est obligatoire pour les associations employant au moins onze salariés<sup>(1)</sup>. Toutefois, cette obligation ne s'impose à l'employeur que si cet effectif est atteint pendant douze mois, consécutifs ou non, au cours des trois années précédentes<sup>(2)</sup>.

Par ailleurs, la systématisation de la constitution des groupes en association pourrait conduire, à terme, à la dissolution de l'Association des présidents de groupe, aujourd'hui chargée de la gestion administrative des collaborateurs des groupes. Cette gestion, qui consiste essentiellement à calculer et à payer les cotisations sociales<sup>(3)</sup>, pourrait être reprise en direct par les services de l'Assemblée nationale – comme cela est déjà le cas pour les collaborateurs des députés.

- Il conviendra également de mener une réflexion sur la **durée de vie** des associations créées en application de la présente proposition de résolution.

---

(1) Articles L. 2311-1 et L. 2312-1 du code du travail. La mise en place d'un comité d'entreprise et d'un comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail n'est obligatoire qu'à partir de cinquante salariés (articles L. 2322-1 et L. 4611-1 du même code). Or, aucun groupe ne compte aujourd'hui autant de salariés.

(2) Article L. 2312-2 du code du travail.

(3) Comme l'indique le site internet de l'Assemblée nationale, « en pratique, les compétences de l'association sont largement formelles. Néanmoins, elle est immatriculée auprès de l'URSSAF en tant qu'employeur (en lieu et place des groupes dont certains n'ont pas la personnalité juridique) » (<http://www2.assemblee-nationale.fr/decouvrir-l-assemblee/role-et-pouvoirs-de-l-assemblee-nationale/les-autres-structures-de-soutien-a-l-activite-parlementaire/les-secretariats-des-groupes-politiques>).

On pourrait concevoir :

– soit de créer des associations à *durée déterminée*, dont le terme coïnciderait avec celui de la législature. La question d’une éventuelle transition avec une nouvelle association créée en vue de la législature suivante ne poserait pas de difficulté particulière dès lors que, conformément au droit commun, la personnalité morale de l’association dissoute lui survivrait, pour les seuls besoins de sa liquidation ;

– soit de créer des associations à *durée indéterminée*, qui pourraient perdurer d’une législature à l’autre (moyennant les modifications nécessairement apportées à leur composition, voire à leur dénomination) et qui, en cas de disparition du groupe parlementaire correspondant (par dissolution en cours de législature ou par non-reconduction lors de la législature suivante) seraient automatiquement dissoutes, du fait de l’extinction de leur objet.

Cette question est à relier à celle du traitement des éventuels **reliquats financiers** dont peuvent disposer certains groupes en fin de législature. Pour les groupes qui connaissent une continuité sur plusieurs législatures, les actifs financiers pourraient éventuellement être transférés d’une législature à l’autre – soit que l’association perdure (si elle est à durée indéterminée), soit que l’association dissoute en fin de législature procède, comme le permet le droit commun <sup>(1)</sup>, à la dévolution de son bonus de liquidation à une autre association, en l’occurrence celle constituée par le nouveau groupe pour lui succéder. En revanche, en cas de dissolution pure et simple d’un groupe, la part non consommée des dotations versées par l’Assemblée nationale devrait, en toute logique, être restituée à cette dernière.

• Au plan **fiscal**, les associations prévues au nouvel article 20 du Règlement de l’Assemblée nationale seront dépourvues de tout but lucratif. Elles ne seront donc pas soumises à la fiscalité applicable aux activités professionnelles : taxe sur la valeur ajoutée, impôt sur les bénéfices <sup>(2)</sup>, contribution économique territoriale.

Ces associations pourront bénéficier de l’abattement spécial de taxe sur les salaires prévu à l’article 1679 A du code général des impôts – dont bénéficie aujourd’hui l’Association des présidents de groupe. En principe réévalué chaque année en fonction de l’évolution du barème de l’impôt sur le revenu, cet abattement a été porté à 20 161 euros à compter de 2014 <sup>(3)</sup>.

---

(1) L’article 9 de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 dispose en ce sens qu’« en cas de dissolution volontaire, statutaire ou prononcée par justice, les biens de l’association seront dévolus conformément aux statuts ou, à défaut de disposition statutaire, suivant les règles déterminées en assemblée générale ».

(2) Sous réserve, le cas échéant, de certains revenus de capitaux mobiliers qui relèveraient du c du 5 de l’article 206 du code général des impôts.

(3) Article 67 de la loi de finances rectificative pour 2012 (n° 2012-1510 du 29 décembre 2012) ; décret n° 2014-549 du 26 mai 2014 portant incorporation au code général des impôts de divers textes modifiant et complétant certaines dispositions de ce code.

● Enfin, les associations peuvent recevoir des **dons manuels** <sup>(1)</sup>, comme le prévoit expressément l'article 6 de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901. Peut-être conviendra-t-il de limiter ou de proscrire cette possibilité s'agissant des associations créées sur le fondement du futur article 20 du Règlement de l'Assemblée nationale. Rappelons que les dons de personnes physiques à des partis politiques ou à des associations de financement électoraux sont plafonnés par la loi <sup>(2)</sup>.

Par ailleurs, comme les groupes parlementaires aujourd'hui, les associations créées en application de la présente proposition de résolution pourront, conformément au droit commun <sup>(3)</sup>, percevoir des **cotisations** de leurs membres.

## C. UNE RÉFORME RESPECTUEUSE DES EXIGENCES CONSTITUTIONNELLES

### 1. Les dispositions constitutionnelles applicables aux groupes parlementaires

Quoique les groupes ne soient apparus expressément dans la Constitution – aux articles 48, 50-1 et 51-1 – que depuis la révision du 23 juillet 2008, le Conseil constitutionnel les avait, auparavant, fait bénéficier des dispositions de son article 4, dont le premier alinéa dispose : « *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* ».

Ainsi, dans sa décision n° 59-2 DC du 24 juin 1959, le Conseil constitutionnel a censuré une disposition du nouveau Règlement de l'Assemblée nationale qui, en instaurant un contrôle du contenu des déclarations politiques des groupes, aurait pu avoir pour effet « *d'empêcher la formation même [d'un 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* ». Cette décision suggère **que la liberté de formation mentionnée à l'article 4 de la Constitution s'applique aux groupes parlementaires**, qui constitueraient donc une catégorie particulière de « *groupements politiques* ».

---

(1) En revanche, seules les associations reconnues d'utilité publique peuvent recevoir d'autres dons ou des legs (article 11 de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901).

(2) Article 11-4 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique : « les dons consentis et les cotisations versées en qualité d'adhérent d'un ou de plusieurs partis politiques par une personne physique dûment identifiée à une ou plusieurs associations agréées en qualité d'association de financement ou à un ou plusieurs mandataires financiers d'un ou de plusieurs partis politiques ne peuvent annuellement excéder 7 500 euros » ; article L. 52-8 du code électoral : « les dons consentis par une personne physique dûment identifiée pour le financement de la campagne d'un ou plusieurs candidats lors des mêmes élections ne peuvent excéder 4 600 euros ».

(3) Article 6 de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901.

Dans le même sens, en 2006, le Conseil constitutionnel a censuré une modification du Règlement de l'Assemblée nationale qui visait à introduire un mécanisme, placé sous le contrôle du Bureau, de déclaration d'appartenance des groupes à la majorité ou à l'opposition. Dans sa décision du 22 juin 2006, le Conseil constitutionnel juge notamment que « *les modalités retenues par la résolution conduisent à méconnaître le premier alinéa de l'article 4 de la Constitution* », selon lequel les partis et groupements politiques se forment et exercent leur activité librement<sup>(1)</sup>. C'est d'ailleurs pour surmonter cette jurisprudence que, lors de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, a été introduit l'article 51-1 qui prévoit que le Règlement de chaque assemblée reconnaît des droits spécifiques aux groupes d'opposition ou minoritaires.

**Depuis 2008, la question de savoir si l'article 4 de la Constitution est toujours applicable aux groupes parlementaires peut être discutée.** Ces groupes étant explicitement consacrés à l'article 51-1, dont la première phrase dispose que « *le règlement de chaque assemblée détermine les droits des groupes parlementaires constitués en son sein* », il pourrait en être déduit que ces derniers doivent désormais être distingués des « *groupements politiques* » mentionnés à l'article 4.

Telle est l'opinion d'une partie de la doctrine. Le professeur Pierre Avril écrit ainsi que, par la révision de 2008, « *le constituant semble écartier l'assimilation à laquelle avait procédé le Conseil constitutionnel entre les partis et groupements politiques, visés à l'article 4, et les groupes parlementaires, dont l'article 51-1 marque l'entrée sur la scène constitutionnelle : ce sont désormais deux catégories distinctes ressortissant à des régimes différents* »<sup>(2)</sup>. Dans le même sens, il a pu être considéré que « *les "groupes parlementaires" et les "groupements politiques" relèvent de deux catégories juridiques différentes et de deux ordres juridiques distincts. Les premiers dépendent du droit parlementaire, les seconds d'un droit tantôt spécifique aux groupements politiques tantôt empruntant au droit commun des groupements (...). Cette appartenance à deux ordres juridiques différents s'illustre, notamment, à travers le fait que les groupes parlementaires échappent aussi bien à la législation relative au financement des groupements politiques qu'à celle concernant la parité entre hommes et femmes dans la vie politique* »<sup>(3)</sup>.

Le même point de vue, consistant à exclure les groupes parlementaires du champ de l'article 4 de la Constitution, avait été défendu en 2013 par notre collègue, Mme Barbara Pompili, dans son 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<sup>(4)</sup>.

---

(1) Décision n° 2006-537 DC du 22 juin 2006, Résolution modifiant le règlement de l'Assemblée nationale.

(2) Pierre Avril, « *Le statut de l'opposition : un feuillet inachevé (Les articles 4 et 51-1 de la Constitution)* », Les petites affiches, 19 décembre 2008, n° 254, p. 9.

(3) Jean-Christophe Ménard, *Le droit français des groupements politiques. Permanences et mutations*, Larcier, Collection de thèses, 2011, p. 163.

(4) Rapport au nom de la commission des Lois, janvier 2013, n° 651, p. 17.

Si cette résolution a été déclarée contraire à la Constitution par le Conseil constitutionnel le 28 février 2013, conformément d'ailleurs à l'analyse du président de votre commission des Lois <sup>(1)</sup>, ce n'est certes pas sur le terrain de la liberté de formation et d'organisation des groupements politiques prévue à l'article 4 – cet article n'étant pas même mentionné dans la décision du Conseil constitutionnel <sup>(2)</sup>.

Pour autant, le commentaire officiel de cette décision figurant sur le site internet du Conseil rappelle que « *le Conseil constitutionnel applique aux groupes parlementaires les exigences constitutionnelles relatives à la liberté de formation des partis et groupements politiques* » et que « *le principe constitutionnel de liberté des groupements et partis politiques est applicable aux groupes parlementaires* ».

**Il semble donc que l'insertion dans la Constitution, en 2008, de l'article 51-1, relatif aux droits des groupes parlementaires (et, en particulier, aux groupes d'opposition ou minoritaires), n'a pas eu pour effet de les priver du bénéfice des dispositions de l'article 4. Il y a d'ailleurs tout lieu de se réjouir de cette complémentarité, l'article 4 permettant de garantir aux groupes parlementaires la liberté de leur formation et de l'exercice de leur activité.**

## **2. La conformité à la Constitution de la proposition de résolution**

En première analyse, exiger que les groupes parlementaires se dotent d'une structure associative, présidée par le Président du groupe et composée de ses membres, pourrait paraître se heurter à la règle, prévue à l'article 4 de la Constitution, selon laquelle les groupements politiques « *se forment et exercent leur activité librement* ».

Toutefois, à l'instar de l'ensemble des libertés ayant valeur constitutionnelle, cette liberté de formation et d'organisation ne saurait se concevoir sans aucune limite possible <sup>(3)</sup>.

---

(1) Voir l'intervention en séance de M. Jean-Jacques Urvoas, Président de la commission des Lois, première séance du 31 janvier 2013.

(2) *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. La censure de la résolution est justifiée par la méconnaissance du principe d'égalité entre les groupes et par la violation 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.*

(3) *Le commentaire précité de la décision du 28 février 2013 indique ainsi : « 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 groupe, 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 parlementaire à un groupe, ou l'exclusion d'un groupe, sont encadrées par les règlements des assemblées ».*

Le Conseil constitutionnel a, ainsi, admis sans difficulté que la création d'un groupe politique pouvait être conditionnée à la réunion d'un nombre minimal de membres<sup>(1)</sup> ou à la présentation d'une déclaration politique, pour autant que celle-ci ne fasse pas l'objet d'un contrôle<sup>(2)</sup>.

**Il paraît donc possible, dans le Règlement de l'Assemblée nationale, d'astreindre les groupes à se doter d'une structure associative permettant d'assurer en toute transparence la gestion de leurs moyens matériels et financiers.**

Une telle mesure se justifie à la fois par la nécessité de respecter l'exigence constitutionnelle de « *bon usage des deniers publics* »<sup>(3)</sup> – dès lors que les groupes reçoivent des dotations versées par l'Assemblée nationale – et par la poursuite du motif d'intérêt général consistant à renforcer « *les garanties de probité et d'intégrité* » des membres du Parlement<sup>(4)</sup>.

Au demeurant, de toutes les formes juridiques envisageables, le statut associatif est certainement le plus respectueux de l'article 4 de la Constitution, le principe de libre formation des associations étant au cœur de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901. Son article 2, en particulier, dispose que les associations « *pourront se former librement sans autorisation ni déclaration préalable* » – liberté de formation que le Conseil constitutionnel a érigé au rang constitutionnel dans sa célèbre décision du 16 juillet 1971 : « *les associations se constituent librement et peuvent être rendues publiques sous la seule réserve du dépôt d'une déclaration préalable ; (...) 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* »<sup>(5)</sup>.

Quant à la liberté de *ne pas* adhérer à une association, protégée tant par la jurisprudence judiciaire<sup>(6)</sup> que la jurisprudence européenne<sup>(1)</sup>, celle-ci n'est pas

---

(1) Voir par exemple la décision n° 2011-643 DC du 22 décembre 2011, Résolution tendant à modifier le règlement du Sénat afin de renforcer le pluralisme et l'action du Sénat en matière de développement durable.

(2) 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 ; décision n° 2006-537 DC du 22 juin 2006 précitée.

(3) Conseil constitutionnel, décision n° 2010-624 DC du 20 janvier 2011, Loi portant réforme de la représentation devant les cours d'appel, considérant 17.

(4) Conseil constitutionnel, décision n° 2013-675 DC du 9 octobre 2013, Loi organique relative à la transparence de la vie publique, considérant 28.

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

(6) Cour de cassation, assemblée plénière, 9 février 2001, Palazzo c. Association du club des sports de Rimerlieu, pourvoi n° 99-17.642 : « hormis les cas où la loi en décide autrement, nul n'est tenu d'adhérer à une association régie par la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901, ou, y ayant adhéré, d'en demeurer membre ». Cette jurisprudence a été récemment réaffirmée : Cour de cassation, 1<sup>re</sup> civ., 11 mars 2014, Association Nord 77 services d'aides à domicile, pourvoi n° 13-14.341.

mise à mal par la présente proposition de résolution, dès lors que rien n'oblige un député à adhérer à un groupe et, partant, à l'association correspondante. Les députés dits « non-inscrits » sont d'ailleurs pris en compte dans de nombreuses dispositions du Règlement de l'Assemblée nationale.

On peut également observer qu'**en droit actuel, la libre formation et la libre activité des partis politiques n'empêchent pas l'État de leur apporter une aide financière et d'en conditionner le versement en fonction de certains critères de représentativité** <sup>(2)</sup>. Le Conseil constitutionnel l'a récemment rappelé : les dispositions constitutionnelles, notamment le premier alinéa de l'article 4, « *ne font pas obstacle à ce que l'État accorde, en se fondant sur des critères objectifs et rationnels, une aide financière aux partis et groupements politiques qui concourent à l'expression du suffrage ; (...) le mécanisme d'aide retenu ne doit aboutir ni à établir un lien de dépendance d'un parti ou groupement politique vis-à-vis de l'État ni à compromettre l'expression démocratique des divers courants d'idées et d'opinions ; (...) si l'octroi d'une aide à des partis ou groupements politiques du seul fait qu'ils présentent des candidats aux élections à l'Assemblée nationale peut être subordonné à la condition qu'ils justifient d'un minimum d'audience, les critères retenus par le législateur ne doivent pas conduire à méconnaître l'exigence du pluralisme des courants d'idées et d'opinions protégée par l'article 4 de la Constitution* » <sup>(3)</sup>.

**L'article 4 de la Constitution ne s'oppose pas davantage à ce que la loi impose certaines obligations aux partis politiques**, telles que :

- tenir une comptabilité ;
- faire certifier leurs comptes chaque année par deux commissaires aux comptes ;
- déposer leurs comptes auprès de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP), qui assure leur « *publication sommaire* » au *Journal officiel*.

Ces obligations sont prévues à l'article 11-7 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique. Récemment modifiées par la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, elles ont déjà été déclarées conformes à la Constitution par le Conseil constitutionnel, à l'occasion de leur modification en 1990 <sup>(4)</sup>.

---

(1) *Cour européenne des droits de l'homme*, 30 juin 1993, Sigurjonsson c. Islande, n° 16130/90 ; 29 avril 1999, Chassagnou c. France, n°s 25088/94, 28331/95 et 28443/95.

(2) Article 9 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique.

(3) *Décision n° 2014-407 QPC du 18 juillet 2014*, MM. Jean-Louis M. et Jacques B. [Seconde fraction de l'aide aux partis et groupements politiques]. *Dans le même sens : décision n° 89-271 DC du 11 janvier 1990*, Loi relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques.

(4) *Décision n° 89-271 DC du 11 janvier 1990*, Loi relative à la limitation des dépenses électorales et à la clarification du financement des activités politiques, *considérants 15 à 18*.

Pour toutes ces raisons, la modification du Règlement de l'Assemblée nationale ici proposée paraît conforme aux exigences constitutionnelles.

Une difficulté particulière pourrait néanmoins se poser, dans la mesure où les groupes parlementaires, à la différence des partis politiques, exercent leurs activités au sein de l'un des pouvoirs publics constitutionnels. Or, **l'application des règles de droit commun régissant les associations peut aboutir à :**

– **la dissolution judiciaire d'une association, en cas de nullité de son objet.** L'article 3 de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 dispose que « *toute association fondée sur une cause ou en vue d'un objet illicite, contraire aux lois, aux bonnes mœurs, ou qui aurait pour but de porter atteinte à l'intégrité du territoire national et à la forme républicaine du gouvernement, est nulle et de nul effet* ». Dans cette hypothèse, saisi par « *tout intéressé* » ou par le ministère public, le tribunal de grande instance peut prononcer la dissolution de l'association, ordonner la fermeture des locaux et interdire « *toute réunion* » de ses membres (article 7 de la loi de 1901) ;

– **la dissolution administrative d'une association, en application de la législation sur les groupes de combat et les milices privées.** L'article L. 212-1 du code de la sécurité intérieure, qui reprend des dispositions de l'ancienne loi du 10 janvier 1936 sur les groupes de combats et milices privées, permet au président de la République, par décret en conseil des ministres, de dissoudre certaines associations, en raison de leur activité, de leur organisation ou de leur but <sup>(1)</sup>.

Il est certes peu probable que ces deux catégories de dispositions soient un jour invoquées à l'encontre d'un groupe parlementaire – encore qu'il ne faille jamais exclure leur possible instrumentalisation à des fins politiques. La jurisprudence judiciaire est, de surcroît, particulièrement libérale en la matière et répugne à conclure à l'illicéité de l'objet d'une association. Le recours à la dissolution administrative est lui-même encore plus exceptionnel <sup>(2)</sup>.

---

(1) *Il s'agit des associations :*

« 1° Qui provoquent à des manifestations armées dans la rue ;

« 2° Ou qui présentent, par leur forme et leur organisation militaires, le caractère de groupes de combat ou de milices privées ;

« 3° Ou qui ont pour but de porter atteinte à l'intégrité du territoire national ou d'attenter par la force à la forme républicaine du Gouvernement ;

« 4° Ou dont l'activité tend à faire échec aux mesures concernant le rétablissement de la légalité républicaine ;

« 5° Ou qui ont pour but soit de rassembler des individus ayant fait l'objet de condamnation du chef de collaboration avec l'ennemi, soit d'exalter cette collaboration ;

« 6° Ou qui, soit provoquent à la discrimination, à la haine ou à la violence envers une personne ou un groupe de personnes à raison de leur origine ou de leur appartenance ou de leur non-appartenance à une ethnie, une nation, une race ou une religion déterminée, soit propagent des idées ou théories tendant à justifier ou encourager cette discrimination, cette haine ou cette violence ;

« 7° Ou qui se livrent, sur le territoire français ou à partir de ce territoire, à des agissements en vue de provoquer des actes de terrorisme en France ou à l'étranger. »

(2) *C'est, par exemple, sur le fondement de la législation sur les groupes de combat et les milices privées qu'a été dissous, le 6 août 2002, le groupement « Unité radicale », auquel appartenait un individu ayant tenté*

Malgré tout, pour théorique qu'elle soit, la mise en œuvre de ces dispositions relatives à la dissolution des associations pourrait bloquer, ou au moins entraver, le fonctionnement d'un groupe parlementaire.

En conséquence, il y a lieu de considérer que **le principe constitutionnel de séparation des pouvoirs, reconnu à l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, s'oppose à toute application, aux associations créées sur le fondement du nouvel article 20 du Règlement de l'Assemblée nationale, des articles 3 et 7 de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901 relative au contrat d'association et de l'article L. 212-1 du code de la sécurité intérieure, afin d'éviter toute immixtion de l'autorité judiciaire ou du pouvoir exécutif dans le fonctionnement d'une assemblée parlementaire.** Autrement dit, en raison de la séparation des pouvoirs, il ne saurait y avoir de dissolution de telles associations que volontaire ou statutaire <sup>(1)</sup>, mais ni dissolution judiciaire, ni dissolution administrative.

---

*d'assassiner le président de la République le 14 juillet 2002. Il en va de même de la dissolution, le 26 juillet 2006, du groupement dénommé « Tribu Ka », qui encourageait la discrimination, la haine et la violence au nom de considérations ethniques.*

*(1) Par exemple l'arrivée du terme de la législature, si l'association a été créée pour une durée déterminée (voir supra, B, 3).*



## DISCUSSION GÉNÉRALE

*Lors de sa séance du mercredi 10 septembre 2014, la Commission examine, sur le rapport de M. Bernard Roman, la proposition de résolution tendant à modifier le Règlement de l'Assemblée nationale afin de doter les groupes parlementaires d'un statut d'association, présentée par MM. Claude Bartolone, Bernard Roman, Mme Marie-Françoise Clergeau, MM. Philippe Briand, Bruno Le Roux, Christian Jacob, Philippe Vigier, François de Rugy, Roger-Gérard Schwartzenberg et André Chassaigne (n° 2190).*

**M. le président Jean-Jacques Urvoas.** Avant de laisser la parole à notre rapporteur, je précise que la proposition de résolution sera examinée en séance publique mercredi prochain.

**M. Bernard Roman, rapporteur.** Il y a quelques mois, la presse s'est fait l'écho de plusieurs mouvements financiers apparemment discutables concernant certains groupes parlementaires, à la fois au Sénat et à l'Assemblée nationale. Quel que soit leur degré d'exactitude, les faits rapportés par la presse posent la question de la transparence des finances des groupes parlementaires et, plus largement, de leur statut juridique.

La Constitution en dit peu sur le fonctionnement des groupes politiques, laissant, en son article 51-1, au Règlement de chaque assemblée le soin d'y pourvoir. Or, aujourd'hui, le statut que celui-ci confère à nos groupes politiques est très largement informel. Certes, le Règlement de l'Assemblée nationale précise les conditions de leur formation : un nombre minimal de membres, fixé à quinze députés, et le dépôt d'une déclaration politique auprès de la présidence de l'Assemblée. Depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, les groupes peuvent se déclarer d'opposition, ce qui leur confère certaines prérogatives spécifiques. Mais, en dehors de ces deux éléments, le Règlement est muet sur le statut juridique des groupes. Ceux-ci apparaissent dès lors comme des groupements informels, dépourvus de personnalité morale, et ainsi entièrement libres de déterminer leur organisation interne et leurs règles de fonctionnement.

Cette absence de cadre juridique précis ne poserait pas de difficultés particulières si les groupes occupaient une place modeste dans le fonctionnement du Parlement. Elle devient, en revanche, d'autant plus problématique qu'ils jouent un rôle croissant dans le travail parlementaire et, surtout, qu'ils emploient des collaborateurs et reçoivent des fonds publics. Je rappelle en effet que, chaque année, l'Assemblée nationale leur alloue, pour faciliter leur fonctionnement, une dotation financière dont le montant dépend de leurs effectifs.

La somme, d'environ 10 millions d'euros par an au total, se décompose en 60 000 à 70 000 euros pour chacun des quatre groupes les moins importants de

l'Assemblée nationale, un peu plus de 4 millions d'euros pour le groupe majoritaire et un peu plus de 3 millions pour le groupe UMP, le premier groupe d'opposition. Cette répartition résulte d'une proportionnelle inversée, instaurée au cours de la précédente législature, et qui donne plus de « valeur » à un élu de l'opposition qu'à un député de la majorité – il me plaît de le rappeler.

Dans ces conditions, il est apparu normal que, comme tout bénéficiaire de deniers publics, les groupes parlementaires soient tenus de rendre compte de l'usage qu'ils en font. Tel est l'objet de la réforme dont nous débattons ce matin.

Cette proposition de résolution doit beaucoup à l'impulsion donnée à la fin du premier semestre par le Président de notre Assemblée, M. Claude Bartolone, qui a installé un groupe de travail réunissant les trois questeurs et tous les présidents de groupe. C'est l'ensemble de ces personnes qui ont signé le texte soumis à notre examen. Le fait est assez rare pour être signalé.

Cette réflexion commune sur le statut des groupes parlementaires a abouti le 23 juillet dernier à une décision du Bureau de notre Assemblée, selon laquelle les groupes devront désormais être « constitués sous forme d'association, présidée par le président du groupe et composée des membres du groupe et apparentés ». La proposition de résolution prévoit d'inscrire cette disposition dans le Règlement, en son article 20.

Cette modification réglementaire s'inscrit dans le cadre de l'article 51-1 de la Constitution qui, depuis 2008, dispose que « le règlement de chaque assemblée détermine les droits des groupes parlementaires constitués en son sein ». La résolution donnera aux groupes un statut juridique à la fois clair et souple.

Il sera clair, en effet, puisque l'on sortira de la situation actuelle où les groupes n'ont pas de forme juridique précise. Ainsi, ils seront conduits à formaliser davantage leurs modalités de gouvernance et de gestion au quotidien, ce qui contribuera à clarifier les responsabilités de chacun. La situation juridique des collaborateurs employés par les groupes s'en trouvera également sécurisée.

Il s'agit aussi d'un statut souple, car la forme associative est sans doute la plus favorable à la liberté d'organisation et de fonctionnement, dont les groupes doivent continuer de bénéficier. La modification du Règlement ne pose que deux limites à cette liberté, qui vont dans le sens de la simplicité : d'une part, le président de l'association sera nécessairement le président du groupe ; d'autre part, tous les députés membres du groupe, y compris les apparentés, appartiendront obligatoirement à l'association.

Je précise que cette modification réglementaire n'aura pas de conséquence sur certains groupes qui se sont d'ores et déjà constitués en association : le groupe socialiste depuis 1988, mais aussi les écologistes depuis le début de l'actuelle législature. Quant au groupe UMP, comme je l'indique dans mon rapport, il s'est engagé à se constituer dès le 1<sup>er</sup> octobre en association et à désigner un trésorier. On observe donc une concordance entre les différents groupes sur ce point.

Ce nouveau statut associatif permettra de soumettre les groupes à des obligations nouvelles, également décidées par le Bureau de notre Assemblée le 23 juillet dernier, mais qui n'ont pas vocation à être inscrites dans le Règlement.

Première obligation : le respect des finalités justifiant le versement des dotations financières par l'Assemblée nationale. Ces dotations, rappelle la décision du Bureau, « sont exclusivement destinées aux dépenses nécessaires » à l'activité des groupes, ainsi qu'à la rémunération de leurs collaborateurs.

Deuxième obligation : les groupes devront tenir des comptes. Plus précisément, ils devront, chaque année, établir un bilan et un compte de résultat qui devront être soumis à un commissaire aux comptes.

Troisième et dernière obligation : les comptes des groupes seront publiés sur le site de l'Assemblée nationale, avec les rapports des commissaires aux comptes. Il s'agit là d'une nouvelle mesure de transparence.

Je signale enfin que le Sénat s'est lui aussi doté récemment de nouvelles règles relatives aux finances des groupes parlementaires. Elles présentent au moins deux différences avec celles prévues à l'Assemblée nationale. Sur la forme, tout d'abord, les mesures décidées par le Bureau du Sénat ne donnent pas lieu à une modification de son Règlement, alors que nous avons souhaité formaliser le dispositif en l'inscrivant dans le nôtre, à la rubrique consacrée au fonctionnement de l'Assemblée. Sur le fond, ensuite, les comptes des groupes du Sénat demeurent confidentiels : ils seront transmis au Président du Sénat et aux questeurs, et consultables par les seuls présidents de groupe, alors que, je le répète, nous publierons les comptes chaque année sur le site de l'Assemblée.

Au total, mes chers collègues, c'est une réforme particulièrement consensuelle de notre Règlement que je vous invite à adopter ce matin. Elle renforcera la confiance que nos collègues comme nos concitoyens accordent aux groupes parlementaires, organes absolument indispensables au fonctionnement de notre démocratie.

**M. Guy Geoffroy.** Monsieur le rapporteur, il me semble qu'une erreur malencontreuse s'est glissée dans les chiffres que vous avez cités : il fallait sans doute entendre non pas 60 000 à 70 000 euros, mais 600 000 à 700 000, pour les autres groupes que le groupe majoritaire et le premier groupe d'opposition.

Un détail, ensuite – du moins je l'espère. Le président du groupe, nous dites-vous, sera le président de l'association ; la contrainte est bien compréhensible, mais ne faudrait-il pas inverser la formulation ? C'est plutôt le président de l'association qui doit être le président du groupe. L'association est la formule juridique qui permet de résoudre les problèmes qui nous ont été exposés ; mais le plus important, c'est le groupe. Les députés élisent le président du groupe qui, *de facto*, se doit d'être le président de l'association.

**M. Jean-Frédéric Poisson.** Le groupe UMP soutiendra cette proposition de résolution, non seulement parce qu'elle est cosignée par le président de notre groupe et par le questeur issu de nos rangs, mais en raison de son contenu même. Le texte doit prendre place dans notre Règlement en son chapitre V, articles 19 à 23, consacrés à la vie des groupes parlementaires.

S'agissant du président de groupe et du président de l'association, je note tout d'abord que la proposition de résolution adopte bien la formulation voulue par notre collègue Geoffroy. Cette précision constitue l'apport principal du texte, abstraction faite d'une modification rédactionnelle de conséquence.

La modification du Règlement ici proposée suffit à satisfaire aux exigences de lisibilité, de visibilité et de compréhension par nos concitoyens de ce qui se passe à l'Assemblée nationale. En ce sens, elle concourt à la formation civique de tous. Elle satisfait aussi le besoin de clarté par la référence au statut associatif.

Le texte est très équilibré : il contraint les groupes à faire présider par leur président l'association qu'ils constituent, tout en leur laissant le soin de rédiger comme ils l'entendent les statuts de cette association. Il ouvre la voie à un contrôle parfaitement défini par la loi de 1901 tout en ménageant assez de souplesse pour tenir compte de la taille de chaque groupe, de sa culture, de son histoire et des circonstances politiques.

Voilà pourquoi les députés du groupe UMP voteront pour cette proposition de résolution.

**M. Sergio Coronado.** Je salue une proposition de résolution qui a suscité un très large consensus lors de son élaboration. Les écologistes se félicitent de cette étape supplémentaire sur la voie de la transparence, après celles, nombreuses, que nous avons franchies depuis 2012.

Ainsi, la loi de 2013 relative à la transparence de la vie publique a rendu obligatoire la publicité des déclarations d'intérêts, imposé des contrôles fiscaux aux nouveaux ministres – disposition tout récemment appliquée –, interdit d'utiliser l'indemnité représentative de frais de mandat pour financer une campagne électorale et mieux encadré les dons aux partis politiques. Dans cette démarche, l'Assemblée a aussi joué un rôle moteur en instaurant la transparence de la réserve parlementaire, la publicité de ses votes et en créant un registre des représentants d'intérêts présents dans ses murs.

Mais il ne faut pas nous arrêter à cette nouvelle étape. Le fonctionnement des groupes engage aussi le statut des salariés, qui préoccupe plusieurs d'entre nous, notamment le respect des obligations induites par les seuils sociaux, fussent-ils en débat – en la matière, cette maison où s'élabore la loi a pu s'affranchir de certaines règles. Il y va aussi de la politique de formation des salariés, de la représentation des personnels, de leurs libertés syndicales. J'invite

donc le questeur Roman – mais je sais qu’il en a l’intention – à poursuivre sur cette voie.

Les députés écologistes voteront ce texte dont ils approuvent l’esprit.

**M. Pascal Popelin.** Je me réjouis moi aussi du dépôt de cette proposition de résolution, qui s’inscrit dans l’important mouvement, progressif, mais implacable, de clarification des règles, de moralisation du fonctionnement de notre démocratie et d’élaboration des moyens de lutte contre tous les manquements possibles des acteurs de notre vie publique. Sergio Coronado vient de rappeler l’œuvre considérable accomplie en ce sens au cours de la présente législature.

Je me réjouis également du caractère manifestement consensuel d’un texte porté par le Président de l’Assemblée nationale, par ses trois questeurs et par l’ensemble de ses présidents de groupe. Il tranche heureusement avec la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, sur le vote de laquelle majorité et opposition ne s’étaient pas retrouvées. Je veux redire ici ma fierté d’avoir voté ce texte auquel nous a malheureusement ramenés l’actualité récente : il fait aujourd’hui la preuve de son efficacité et de son utilité, fût-ce au prix de moments difficiles – pour nous tous, et pas seulement pour les quelques-uns qui ont eu ou auront à rendre des comptes. Il y va à mes yeux de la crédibilité future de notre démocratie.

Je me réjouis enfin que cette proposition de résolution simple, tendant à modifier l’article 20 du Règlement de notre Assemblée pour rendre obligatoire la forme associative des groupes politiques, s’inspire des modalités de fonctionnement que les groupes socialistes successifs s’appliquent depuis plus de vingt ans, c’est-à-dire depuis que les règles relatives au financement des partis et groupements politiques ont commencé d’être édictées. Cette forme associative présente les garanties que l’on est en droit d’attendre, dans une démocratie moderne, d’une structure dont l’objet est spécifique, certes, mais qui n’en bénéficie pas moins de dotations publiques. La personnalité morale est une forme juridique tout à fait adaptée aux circonstances : elle crée d’utiles obligations de fonctionnement démocratique, avec l’élection des responsables, et de contrôle interne – avec la présentation et l’approbation des comptes en assemblée générale – et externe, grâce à leur certification par un commissaire aux comptes.

Le groupe SRC soutiendra donc bien évidemment cette proposition de résolution.

**M. Jacques Bompard.** Je suis le non-inscrit de la Commission, et peut-être même le seul vrai non-inscrit de l’Assemblée nationale. Le fait que, à ce titre, je ne bénéficie pas de financements de l’Assemblée ne m’empêche pas d’agir. Mais, dans cette proposition de résolution, les non-inscrits sont de nouveau oubliés, et le principe d’égalité, dont j’entends parler sans cesse et hors de propos, de nouveau battu en brèche. Cela invite à réfléchir au poids des partis politiques, aujourd’hui tel qu’il obère la démocratie. Ce sentiment que j’éprouve, moi qui fais

de la politique de manière professionnelle depuis un certain temps, semble partagé par la population, ce qui devrait vous alerter : selon un sondage récent, ce sont 87 % des Français qui ne font plus confiance aux partis politiques. Or toutes les réformes que nous faisons ici ont pour objectif d'accroître le pouvoir des partis et de réduire la probabilité qu'arrivent ici des anarchistes comme moi, libres de rapporter ce qu'ils entendent... (*Exclamations de plusieurs commissaires.*) Voyez comme l'on veut empêcher un petit élu tout à fait minoritaire de s'exprimer ! Il est visiblement beaucoup plus difficile d'être élu lorsque l'on n'est pas porté par un grand parti.

Je me joindrai néanmoins au concert de louanges que suscite le texte et le voterai avec plaisir. Mais j'appelle l'attention de mes collègues – de manière tout à fait gratuite – sur les handicaps dont souffre notre démocratie et que nous œuvrons à aggraver au lieu de développer la démocratie directe, sans laquelle la démocratie elle-même n'est rien.

**Mme Isabelle Attard.** Je m'associe aux propos de mon collègue Sergio Coronado : nous, députés du groupe écologiste, soutenons fermement cette proposition de résolution. Nous étions d'ailleurs un peu en avance sur elle. Lorsque des groupes parlementaires perçoivent de l'Assemblée des sommes aussi élevées, il est grand temps de clarifier leur statut. C'est ce que les Français attendent de nous. Vous l'avez dit, monsieur le rapporteur, les groupes étaient jusqu'à présent dépourvus de responsabilité morale, alors qu'ils sont employeurs et doivent à ce titre donner l'exemple.

Sergio Coronado l'a également rappelé, nous avons déjà beaucoup fait, depuis le début de la législature, pour encourager la transparence et le contrôle – transparence de la réserve parlementaire, contrôles fiscaux, certes lacunaires mais en progression. La réserve parlementaire, spécificité française, devrait toutefois être le prochain chantier de notre Commission, car, si son utilisation est plus transparente depuis peu, c'est à une association qu'on le doit : l'Association pour une démocratie directe, qui s'est battue trois ans durant, uniquement pour obtenir des documents. Je vous invite à consulter les registres établis par cette association, qui montrent la manière douteuse dont nombre de nos collègues utilisent ces fonds de l'État : absence de motifs, budgets non détaillés, financements qui ne correspondent pas à l'objectif initial. Il est de notre devoir de combler cette immense lacune.

Bravo, donc, pour cette proposition de résolution, dont j'espère qu'elle redonnera à nos concitoyens confiance en la politique ; mais il faut aussi espérer que, à la fin de cette législature, nous aurons achevé de clarifier l'emploi de la réserve parlementaire.

**Mme Nathalie Kosciusko-Morizet.** Je m'associe à cette belle unanimité, mais je me demande simplement, par curiosité, si le statut de parti politique, soumis à des règles plutôt plus strictes que celui d'association, a été envisagé et, dans l'affirmative, pourquoi il a été écarté.

**M. Jean-Luc Warsmann.** Je soutiens moi aussi la proposition de résolution. Je voudrais cependant poser deux questions.

Premièrement, notre rapporteur a-t-il bien pris toutes les précautions nécessaires du point de vue fiscal ? Si tel n'est pas le cas, je serais rassuré par une position écrite de Bercy écartant explicitement ces associations du champ de la TVA ou de l'impôt sur les sociétés. Je ne voudrais pas que, dans quelques mois, l'on accuse les groupes politiques de ne pas payer leurs impôts !

Deuxièmement, dès lors que les comptes seront publics, il nous faudra résoudre la question des réserves. Nous disposons chacun d'un crédit collaborateurs qui revient à l'Assemblée nationale si nous ne l'utilisons pas, ce qui semble légitime. Il faudrait éviter un système où les groupes parlementaires dépenseraient toute leur dotation d'un seul coup en décembre. La possibilité d'accumuler des réserves, dans certaines limites, paraît conforme à l'intérêt général : il s'agirait d'une provision pour le cas où une prochaine élection serait moins favorable. J'avais ainsi imaginé un système dans lequel le résultat de chaque année serait pour moitié affecté à la constitution d'une provision ne dépassant pas deux ans de masse salariale, et pour moitié restitué à l'Assemblée. Quoi qu'il en soit, si nous ne traitons pas ce problème, on ne tardera pas à voir surgir une polémique sur la présence de millions d'euros sur les comptes de certains groupes parlementaires.

**M. Jean-Yves Le Bouillonnet.** Monsieur le rapporteur, le statut d'association nous place dans le cadre de la loi de 1901, qui implique un processus juridique spécifique. Le Bureau de l'Assemblée – ou les questeurs – examineront-ils la conformité des statuts, librement établis par les membres du groupe, aux obligations réglementaires qui continueront de s'imposer aux groupes ?

Est-ce bien le statut d'association simple défini par la loi de 1901 qu'il s'agit d'étendre au groupe ou bien, compte tenu de l'importance des sommes reçues, celui des associations reconnues d'utilité publique, dont les règles organisationnelles et décisionnelles sont légèrement différentes ?

En somme, comment le Bureau – ou la questure – contrôlera-t-il la forme juridique de l'association et son mode de fonctionnement, sachant que, comme nous ne saurions l'ignorer à la commission des Lois, une association constituée implique d'autres règles de droit, obligations et devoirs qu'un groupe parlementaire ?

**M. René Dosière.** Il serait bon que le rapport propose une synthèse sur ce que sont les groupes politiques à l'Assemblée nationale. Les constitutionnalistes parlent des commissions, du Bureau, etc., mais pas du rôle des groupes, lequel est pourtant fondamental. Au temps de Jaurès, au début du XX<sup>e</sup> siècle, les groupes politiques n'existaient pas et les parlementaires ne l'étaient qu'à titre individuel, nouant quelques liens d'amitié tout au plus. Mais, au fil de l'histoire

parlementaire, le groupe politique est devenu un élément constitutif de l'Assemblée et, en tant que tel, étroitement associé à son fonctionnement. À ce titre, les groupes politiques bénéficient de l'autonomie et de la protection de l'Assemblée, d'autant qu'ils ont été intégrés à la Loi fondamentale lors de la dernière révision constitutionnelle : il s'agit au fond d'un organe de l'Assemblée, même s'il n'est pas soumis à la même hiérarchie que les autres. Dès lors, si chacun voit l'intérêt qu'il peut y avoir à les doter de la forme associative, ils constitueront des associations particulières eu égard au contrôle externe.

S'agissant de la transparence, on aurait pu, c'est vrai, aller plus loin, sans d'ailleurs formaliser nécessairement les mesures dans un texte. Tout en continuant de gérer ses fonds de manière autonome, le groupe pourrait ainsi résumer l'emploi des crédits alloués : salaires, prestations extérieures, etc. Cette synthèse serait utilement annexée au rapport des questeurs sur les comptes de l'Assemblée, déjà intégralement mis en ligne sur notre site, avec les commentaires des questeurs, depuis deux ans et qui contient des informations sur le financement des groupes et ses règles. Cela permettrait de concilier transparence et autonomie des groupes.

**M. le président Jean-Jacques Urvoas.** À propos d'histoire parlementaire, en 1924, le président de la Chambre des députés et les questeurs avaient demandé que soit annulée la publication au *Journal officiel* de la création d'une association constituée de députés appelée « groupe de la Chambre des députés ». On n'imaginait pas à l'époque que le statut défini par la loi de 1901 puisse servir à organiser la vie d'un groupe politique.

**M. Daniel Gibbes.** Je soutiens moi aussi le texte. Je m'interroge simplement sur l'apparente contradiction entre l'article 19, alinéa 1, du Règlement, aux termes duquel les apparentés ne sont pas comptabilisés dans la composition du groupe, et son alinéa 7, selon lequel ils comptent pour le calcul des sièges accordés aux groupes. Et pourquoi les apparentés ne sont-ils pas comptabilisés parmi les membres du groupe, si tel est bien le cas ?

**M. Lionel Tardy.** Je ne romprai pas la belle unanimité que suscite ce texte, auquel je suis très favorable.

Il n'est jamais trop tard pour améliorer le fonctionnement de la vie politique. Le fait de donner aux groupes parlementaires le statut d'association ne changera pas grand-chose en lui-même : ce sont ses conséquences qui sont intéressantes, en particulier la certification des comptes par un commissaire aux comptes et la collégialité de la direction, avec la nomination d'un trésorier ; tout cela aurait été bien utile pour éviter certains écarts que nous avons connus dans le passé.

Surtout, cette modification du Règlement va de pair avec une nécessaire transparence. La publication des comptes des groupes sur le site de l'Assemblée, sans doute sous forme de synthèse, est donc indispensable. En ce sens, la décision du Bureau, prise dès le 23 juillet dernier, est particulièrement bienvenue.

Les groupes parlementaires ont leur spécificité, et leur indépendance du fait de la séparation des pouvoirs. Ces améliorations reviennent à leur imposer des obligations comparables, toutes proportions gardées, à celles qui incombent aux partis et groupements politiques.

Il est bon que l'Assemblée progresse sur ces questions, mais il reste beaucoup à faire s'agissant des partis politiques au sens de la loi de 1988. Je viens donc de déposer une proposition de loi tendant à renforcer la transparence financière des partis. Comme dans la présente modification du Règlement, j'y ai considéré que la publication sommaire des comptes était essentielle. On pourrait y insérer les dons et prêts consentis à d'autres partis politiques. Je propose également de doubler la certification des comptes d'un contrôle de gestion par la Cour des comptes, comme pour les associations faisant appel à la générosité publique.

Je ne doute pas que nous reviendrons prochainement sur ces questions, insuffisamment traitées dans les précédentes lois sur la transparence. En attendant, il est salutaire, je le répète, que nous progressions de notre côté sur ces sujets.

**M. Pierre Morel-A-L'Huissier.** Pour ma part, si je salue évidemment l'évolution ici proposée, elle ne me satisfait pas entièrement.

On lit dans l'exposé des motifs qu'« une réforme portant sur le statut des groupes apparaît aujourd'hui indispensable pour l'image de l'Assemblée » – n'est-ce pas plutôt pour l'image de la classe politique dans son ensemble ? – « mais également pour sécuriser la situation des collaborateurs », alors que ce n'est pas seulement de cela qu'il s'agit. Le statut d'association apportera rigueur et rectitude à l'emploi des fonds, dont on rappelle qu'ils sont publics.

Le Président de l'Assemblée nationale, que j'ai saisi d'une demande de création d'une mission d'information sur tous les flux financiers dans la vie politique, n'a pas souhaité donner suite, compte tenu de l'inscription à l'ordre du jour de la présente proposition de résolution. C'est fort regrettable. La décision du Bureau du 23 juillet, me précise le Président, rappelle le principe selon laquelle les dotations attribuées au groupe doivent être exclusivement destinées à leur activité et à la rémunération de leurs collaborateurs. Il eût fallu le rappeler dans la proposition de résolution. Le code général des collectivités territoriales prévoit une nomenclature des dépenses des groupes politiques ; étant donné les dérives que nous avons connues, s'agissant notamment de prêts, il aurait été bon que, à notre tour, nous définissions les dépenses que peuvent consentir les groupes.

On a souvent opposé à ma demande de transparence le principe d'autonomie. Qu'entend-on exactement par là, monsieur le rapporteur ? Jusqu'à quel point ce principe nous permet-il de faire un peu n'importe quoi dans le système parlementaire actuel ?

**M. Guillaume Larrivé.** Il existait à mon sens trois possibilités : la création d'un parti politique, celle d'une association relevant de la loi de 1901,

celle d'un groupement politique au sens de l'article 4 de la Constitution. Pourquoi est-ce la deuxième option qui a été retenue et non la troisième ? Cela ne va pas de soi. Je voterai évidemment la proposition de résolution, puisqu'elle fait l'unanimité. Mais, du point de vue technique, nous aurions pu tenter de définir dans notre Règlement ce qu'est un groupement politique au sens de la Constitution, et qui n'est pas exactement réductible à une association de boulistes.

**M. le rapporteur.** Je ne boude pas mon plaisir, rare pour un rapporteur, de remercier tous les intervenants de leur soutien, y compris l'anarchiste non inscrit de notre Commission !

Nombre des questions qui viennent d'être soulevées l'avaient également été au cours des discussions préparatoires à la décision du Bureau.

Monsieur Geoffroy, je vous donne acte des chiffres que vous avez cités. Voici les chiffres précis, afin d'éviter toute ambiguïté : 4,410 millions d'euros pour le groupe socialiste ; 3,190 millions pour le groupe UMP ; entre 600 000 et 700 000 euros pour les quatre groupes les moins nombreux de l'Assemblée ; soit, au total, un peu plus de 10 millions par an.

Par ailleurs, la résolution est bien rédigée selon votre souhait légitime : les associations seront présidées par les présidents de groupe.

Monsieur Poisson, vous avez souligné à juste titre, comme d'autres après vous, l'équilibre auquel nous avons voulu parvenir entre les contraintes et la souplesse du statut associatif.

Monsieur Coronado, vous avez bien fait d'insister sur tous les progrès que nous avons collectivement accomplis depuis 2012 en matière de transparence. Quant aux questions relatives aux personnels, notamment ceux des groupes, elles font partie des pistes sur lesquelles le Bureau a décidé de continuer à travailler. La personnalité morale des groupes politiques permettra de clarifier la situation de leurs salariés. Je profite de l'occasion pour rassurer les présidents et les secrétaires généraux de groupes : les services de l'Assemblée nationale continueront de prendre en charge les tâches matérielles de gestion et de déclaration des personnels des groupes.

Monsieur Popelin, je vous remercie d'avoir, vous aussi, souligné les avancées survenues depuis 2012 et l'intérêt des dispositions de la loi de 1901.

Monsieur Bompard, il faut toujours faire attention aux propos que l'on tient sur le rôle des partis. On peut toujours revenir sur les fondamentaux de la Constitution, mais l'on ne saurait oublier que, lorsqu'on a été élu, même sans appartenir à un parti, on peut le devoir au soutien de tel ou tel parti. Cela vaut pour tout le monde.

Je ne vous ai pas bien comprise, madame Attard. S'agissant de la réserve parlementaire, le président de l'Assemblée nationale et le Bureau ont décidé de

deux mesures quasi révolutionnaires dans cette maison : premièrement, l'égalité de traitement de tous les députés au regard de la réserve parlementaire ; deuxièmement, la publication sur le site de l'Assemblée de toutes les dépenses effectives liées aux inscriptions de crédits destinés à la réserve parlementaire. Nous avons même modifié la loi organique relative aux lois de finances pour pouvoir les publier en annexe du projet de loi de règlement ! Nous n'avons donc pas attendu qu'une association nous demande de le faire, même si la démarche était utile. Il s'agissait, dès 2012, du premier engagement du Bureau, derrière Claude Bartolone : c'est une belle avancée.

Madame Kosciusko-Morizet, le statut de parti politique a été envisagé dans un premier temps, y compris par le président Bartolone, mais très vite écarté, car les partis sont des organismes extérieurs qui ne font pas partie des pouvoirs publics et relèvent, notamment en matière de contrôle financier, de dispositions de droit commun qui ne permettaient pas de respecter l'autonomie, garantie par l'article 4 de la Constitution, des groupes politiques au sein de l'Assemblée nationale.

Monsieur Warsmann, nos services ont étudié la question fiscale de très près avec Bercy, qu'il s'agisse de la TVA, de l'impôt sur les bénéficiaires ou de la contribution économique territoriale. Vous le verrez dans le rapport. Nous avons également veillé à bénéficier de l'abattement spécial de taxe sur les salaires. C'est l'avantage lorsqu'un texte comporte de nombreux signataires : les questions fusent de toutes parts et il faut trouver les réponses avant l'examen en commission.

Nous nous sommes engagés à continuer de travailler sur les réserves ; c'est l'une des pistes de travail complémentaire évoquées dans le rapport. La question n'est pas simple. Certains groupes constituent des réserves pour se prémunir contre les conséquences d'un accident politique. C'est ce que fait le groupe socialiste depuis 1993, date à laquelle il a perdu 70 % de ses membres, donc des cotisations et par là même de la masse salariale potentielle de ses collaborateurs, de sorte qu'il a fallu financer un important plan social. Mais jusqu'où peut-on décemment aller, et qu'en est-il du reliquat des groupes qui ont vocation à ne plus exister au cours de la législature suivante ?

Monsieur Le Bouillonnet, monsieur Dosière, le statut des associations loi de 1901 est-il compatible avec le principe d'autonomie des groupements politiques garanti par l'article 4 de la Constitution ? Car le groupe parlementaire est bien un groupement politique au sens de cet article, monsieur Larrivé. En réalité, comme le dira le rapport, il sera une association loi de 1901 sous réserve de ce que nous écrivons sur l'autonomie des groupements politiques qui font fonctionner l'Assemblée nationale. Monsieur Dosière, si, comme je l'ai dit, le Règlement de l'Assemblée en dit très peu sur le fonctionnement des groupes politiques, il est beaucoup plus disert à propos des présidents de groupe, chargés de les représenter. Peut-être la commission des Lois pourrait-elle proposer d'étoffer le Règlement pour tenir compte du rôle croissant des groupes à

l'Assemblée nationale, comme on a inscrit leur existence dans la Constitution lors de la révision de 2008.

Monsieur Gibbes, l'article 19, premier alinéa, du Règlement, indique que les apparentés ne peuvent être comptabilisés parmi les quinze membres requis pour constituer un groupe, alors que l'alinéa 7 précise qu'ils sont pris en considération pour la répartition des places dans les commissions. Il ne s'agit donc pas d'une contradiction, mais d'une précision.

Je remercie M. Tardy de son avis favorable.

Monsieur Morel-A-L'Huissier, nous avons bien reçu votre demande de mission d'information. Je l'ai dit dans mon introduction, et cela figure en toutes lettres dans mon rapport : les dotations doivent exclusivement financer le fonctionnement des groupes et le traitement des collaborateurs. C'est d'ailleurs l'un des fondements de notre décision collective concernant la présente proposition de résolution. Quant au principe d'autonomie, je le répète, les groupes politiques sont des groupements au sens de l'article 4 de la Constitution. Il est donc hors de question que les questeurs contrôlent à l'avenir les statuts des groupes constitués en association, sous peine d'empiéter sur leur liberté. Les seules contraintes que nous leur imposerons, et dont dépendra le versement de la dotation, est la tenue d'un compte de résultat, l'élaboration d'un budget voté par les assemblées générales et la certification de leurs comptes par un commissaire aux comptes.

Monsieur Dosière, on peut être plus républicain encore que le républicain que vous êtes : ce n'est pas une synthèse des comptes des groupes que nous publierons sur le site de l'Assemblée, mais leur intégralité. Cela ne posera aucun problème dès lors que les dépenses ne serviront qu'à financer le fonctionnement des groupes et la rémunération de leurs collaborateurs. Ce dernier poste absorbe d'ailleurs déjà 80 % des dépenses. Les rapports des commissaires aux comptes seront également publiés chaque année sur le site de l'Assemblée nationale.

Cette étape que nous franchissons ensemble sur la voie qui mène à la transparence est tout à fait notable et devrait être appréciée à sa juste valeur.

**M. le président Jean-Jacques Urvoas.** On peut regretter que nos collègues du Sénat n'aient toujours pas jugé bon de se mettre en conformité avec la loi d'octobre 2013, qu'ils ont votée, et qui prévoit la publication de la réserve parlementaire. Si d'aventure il leur arrive de lire les comptes rendus des débats en commission des Lois de l'Assemblée nationale, qu'ils sachent – dans le respect, naturellement, du principe de bicaméralisme – qu'il ne nous semblerait pas inutile que la loi soit appliquée, y compris au Sénat.

**M. René Dosière.** Un peu inquiet de cette situation, j'ai contacté à plusieurs reprises l'administration du Sénat à ce sujet depuis le mois de juillet. La réponse qui m'a été donnée à plusieurs reprises, et il y a huit jours encore, est que Bercy ne sait pas bien comment faire le nécessaire. Bercy sait pourtant bien

comment l'Assemblée a procédé il y a quelques mois ! Peut-être aurons-nous quelque chose après les élections sénatoriales.

**M. le président Jean-Jacques Urvoas.** Il suffit de demander aux fonctionnaires de Bercy chargés de la réserve de l'Assemblée de s'occuper de celle du Sénat !

*La Commission en vient à l'examen de l'article unique de la proposition de résolution.*



## EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE

### *Article unique*

(art. 20 du Règlement de l'Assemblée nationale)

### **Constitution des groupes parlementaires sous forme d'association**

Cet article tend à modifier l'article 20 du Règlement de l'Assemblée nationale, relatif au secrétariat administratif des groupes parlementaires, afin d'y ajouter que chaque groupe doit être constitué sous forme d'association, présidée par le Président du groupe et composée des membres du groupe et apparentés.

\*

\* \*

*La Commission **adopte**, à l'unanimité, l'article unique de la proposition de résolution **sans modification**.*

\*

\* \*

*En conséquence, la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République vous demande d'**adopter** la proposition de résolution tendant à modifier le Règlement de l'Assemblée nationale afin de doter les groupes parlementaires d'un statut d'association, dans le texte figurant dans le document annexé au présent rapport.*

## TABLEAU COMPARATIF

Dispositions en vigueur	Texte de la proposition de résolution	Texte adopté par la Commission
<b>Règlement de l'Assemblée nationale</b>	<b>Proposition de résolution tendant à modifier le Règlement de l'Assemblée nationale, afin de doter les groupes parlementaires d'un statut d'association</b>	<b>Proposition de résolution tendant à modifier le Règlement de l'Assemblée nationale, afin de doter les groupes parlementaires d'un statut d'association</b>
	Article unique	Article unique
	Le début de l'article 20 du Règlement est ainsi rédigé :	<i>(Sans modification)</i>
<i>Art. 20.</i> – Les groupes constitués conformément à l'article précédent peuvent assurer leur service intérieur par un secrétariat administratif dont ils règlent eux-mêmes le recrutement et le mode de rétribution ; le statut, les conditions d'installation matérielle de ces secrétariats et les droits d'accès et de circulation de leur personnel dans le Palais de l'Assemblée sont fixés par le Bureau de l'Assemblée sur proposition des questeurs et des présidents des groupes.	« Les groupes créés conformément à l'article précédent sont constitués sous forme d'association, présidée par le Président du groupe et composée des membres du groupe et apparentés. Ils peuvent assurer leur service intérieur... <i>(le reste sans changement).</i> »	
<i>Art. 19.</i> – Cf. annexe		

## ANNEXE AU TABLEAU COMPARATIF

### Règlement de l'Assemblée nationale

*Art. 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.