

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République

Mercredi

10 septembre 2014

Séance de 11 heures

Compte rendu n° 76

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2013-2014

- Examen de 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 Schwartzberg et André Chassaigne (n° 2190) (M. Bernard Roman, rapporteur) 2
- Informations relatives à la Commission 12

**Présidence
de M. Jean-Jacques
Urvoas,
Président**



La séance est ouverte à 11 heures.

Présidence de M. Jean-Jacques Urvoas, président.

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 Schwartzberg 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^{er} 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^e 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 permettraient 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 bénéfices 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.

Article unique (art. 20 du Règlement de l'Assemblée nationale) : Constitution des groupes parlementaires sous forme d'association

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

M. Jean-Frédéric Poisson. Monsieur le Président, pourriez-vous nous donner quelques indications sur le programme de travail de la commission ?

M. le président Jean-Jacques Urvoas. Malheureusement, ma science se limite à la session extraordinaire. Dès qu'elle s'étendra à la session ordinaire, je ne manquerai pas de vous en informer.

*

* *

Informations relatives à la Commission

La Commission a désigné :

– *M. Bernard Roman*, rapporteur sur 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 Ruy, Roger-Gérard Schwartzberg et André Chassaigne (n° 2190) ;

– *Mme Sandrine Mazetier*, rapporteure sur le projet de loi relatif à l'asile (n° 2182) ;

– *M. Erwann Binet*, rapporteur sur le projet de loi relatif au droit des étrangers (n° 2183).

La séance est levée à 12 heures.



Membres présents ou excusés

Présents. - Mme Nathalie Appéré, M. Christian Assaf, Mme Marie-Françoise Bechtel, M. Erwann Binet, M. Jean-Pierre Blazy, M. Jacques Bompard, Mme Colette Capdevielle, Mme Marie-Anne Chapdelaine, M. Éric Ciotti, M. Jean-Michel Clément, M. Sergio Coronado, Mme Pascale Crozon, Mme Françoise Descamps-Crosnier, M. Patrick Devedjian, M. Marc Dolez, M. René Dosière, M. Philippe Doucet, M. Guillaume Garot, M. Guy Geoffroy, M. Daniel Gibbes, M. Yves Goasdoué, M. Philippe Gosselin, Mme Françoise Guégot, M. Philippe Houillon, Mme Marietta Karamanli, Mme Nathalie Kosciusko-Morizet, M. Guillaume Larrivé, M. Jean-Yves Le Bouillonec, Mme Anne-Yvonne Le Dain, M. Bernard Lesterlin, Mme Sandrine Mazetier, M. Paul Molac, M. Pierre Morel-A-L'Huissier, Mme Nathalie Nieson, M. Sébastien Pietrasanta, Mme Elisabeth Pochon, M. Jean-Frédéric Poisson, M. Pascal Popelin, M. Dominique Raimbourg, M. Bernard Roman, M. Alain Tourret, Mme Cécile Untermaier, M. Jean-Jacques Urvoas, M. Daniel Vaillant, M. Jacques Valax, M. François Vannson, M. Jean-Luc Warsmann, Mme Marie-Jo Zimmermann, M. Michel Zumkeller

Excusés. - M. Marcel Bonnot, M. Jean-Pierre Decool, Mme Laurence Dumont, M. Matthias Fekl, M. Hugues Fourage, M. Alfred Marie-Jeanne, Mme Maina Sage, M. Roger-Gérard Schwartzberg

Assistaient également à la réunion. - Mme Isabelle Attard, M. Lionel Tardy