

DEUXIÈME PARTIE

Les règles relatives au financement du statut des membres élus et non élus des Parlements en Europe

► Première table ronde

Sous la présidence de Martin COLLET,
Professeur à l'Université Paris 2 Assas

Le financement et le statut matériel des membres élus des Parlements en Europe

Regards croisés sur le financement du statut matériel des parlementaires au sein de l'UE



M. Gilles TOULEMONDE¹

Maître de conférences à l'Université de Lille ;

M. Georges BERGOUIGNOUS²

Directeur du service juridique de l'Assemblée nationale

Le sujet de la rémunération des hommes et femmes politiques, est l'un de ceux qui suscite le plus de regards méfiants de la part des citoyens. « Trop payés », « magouilles », « compléments de rémunération occultes », etc. sont des expressions fréquemment entendues à ce sujet, lesquelles débouchent sur un « tous pourris » nourri à la fois d'antiparlementarisme et de populisme. Il faut dire que longtemps les assemblées et les parlementaires eux-mêmes ont jeté un voile

puddique sur les indemnités et autres frais de mandats qui ne laissait voir aux citoyens que ce qu'ils voulaient bien montrer. Cette attitude a pu encourager ces sentiments et, parfois, les comportements individuels ou collectifs des parlementaires ont pu attiser le feu de l'antiparlementarisme, comme lorsqu'en 1906 les chambres françaises votèrent en catimini et de manière ultra rapide – le rapport de la commission sénatoriale étant élaboré en moins de 2 heures – un quasi doublement de l'indemnité³ ou quand les parlementaires britanniques en sont venus à se faire rembourser des dépenses sans lien apparent avec leur mandat (de la nourriture pour chien ou un abri pour canards par exemple).

Désormais, la lutte contre les sentiments antiparlementaristes passe non plus par l'opacité mais au contraire par un effort de transparence sur ce point, lequel est d'intensité différenciée selon les États. Cette plus grande transparence s'est accompagnée également d'une volonté de se montrer plus vertueux s'agissant des questions financières liées aux mandats parlementaires. Ainsi, de nombreux États ont-ils mis en place soit un gel, soit même, une diminution de l'indemnité parlementaire à l'occasion de la crise économique

¹ La première partie a été rédigée par M. Gilles Toulemonde.

² La seconde partie a été rédigée par M. Georges Bergouignous.

³ Loi du 23 novembre 1906 qui élève le montant de l'indemnité de 9 000 à 15 000 francs.

de 2008-2015 (Espagne ou France). Malgré ces nombreuses évolutions, le statut financier des parlementaires demeure source d'antiparlementarisme et, ponctuellement, quelques révélations montrent que certaines zones d'ombre demeurent comme par exemple les frais d'obsèques des parlementaires. Ce sont ces zones d'ombre que nous tenterons d'éclairer ici en abordant, d'abord, l'indemnité parlementaire (I), puis les frais de mandat (II).

I. Une indemnité parlementaire liée aux principes mêmes de la démocratie

La démocratie représentative ne saurait se passer de l'indemnité parlementaire. Elle est donc généralisée, d'une manière ou d'une autre, au sein de l'UE (A), mais sa nature profonde fait débat (B).

A. Des fondements communs mais une mise en œuvre différenciée

L'indemnité parlementaire est une condition même de la démocratie représentative dans la mesure où elle permet tout à la fois d'assurer une nature plus pleinement universelle du suffrage et de favoriser l'indépendance des parlementaires. Développer le suffrage universel n'entraîne aucunement de démocratisation des institutions si l'éligibilité est réservée aux plus fortunés. Autrement dit par Fernand Gloria, la gratuité « n'est pas autre chose qu'un cens déguisé »⁴. Elle semble dès lors condamnée par le mouvement de démocratisation des institutions. Surtout que les incompatibilités parlementaires et la lutte contre les conflits d'intérêts interdisent aux parlementaires de disposer d'autres sources de revenus pour assurer leur subsistance.

En outre, l'indemnité parlementaire favorise l'indépendance des parlementaires d'un double point de vue. D'abord, en assurant la nature pleinement représentative du mandat. À l'époque des États généraux en France, les représentants du clergé, de la noblesse et du Tiers-État pouvaient être défrayés par leurs mandants, mais ils étaient par conséquent très dépendants de ces derniers. L'indemnité rompt ce lien entre élu et électeurs et assure ainsi pleinement la nature représentative du mandat parlementaire. Aujourd'hui, il n'y a que dans des assemblées comme le Bundesrat allemand que les élus ne disposent pas d'un mandat véritablement représentatif. C'est ce qui explique qu'au Bundesrat les parlementaires ne perçoivent aucune indemnité spécifique. Étant

des membres des gouvernements des Länder, ils sont indemnisés à ce titre par leur Land.

L'indemnité permet aussi l'indépendance des parlementaires en leur offrant un moyen de subsistance qui les met à l'abri des tentations. C'est ainsi que Villèle défendit l'indemnité parlementaire en 1817 : « Dans l'absence d'une rémunération parlementaire, on voit les germes d'une corruption des membres de la Chambre »⁵. Reconnaissons que si l'argument porte, il pose aussi la question du juste niveau de l'indemnité parlementaire⁶. À partir de quel montant d'indemnité les parlementaires seront-ils soustraits aux tentations ?

S'agissant du montant de l'indemnité, il est possible de distinguer plusieurs groupes de pays en fonction de leur « prodigalité » envers les parlementaires. Les plus généreux sont l'Allemagne, l'Autriche, l'Italie, le Luxembourg et le Parlement européen (indemnité supérieure à 8000 € bruts mensuels) alors qu'elle est inférieure à 2000 € en Roumanie et en Slovaquie. Croatie, Lettonie et Slovénie ne prévoient, quant à elles, qu'un simple défraiement. Si l'on voit bien ici apparaître une différence entre les pays riches de l'UE et les autres, le point de vue peut changer si l'on place en parallèle indemnité parlementaire et salaire moyen, voire indemnité et niveau de vie.

Le niveau de cette indemnité est rarement déterminé dans la Constitution elle-même (sauf en Belgique⁷), laquelle se contente de prévoir le principe même de l'indemnité parlementaire. Généralement, c'est une loi qui fixe ce montant, ce qui déjà constitue une limite à l'autonomie financière des assemblées dans la mesure où le Gouvernement et une éventuelle seconde chambre peuvent intervenir dans la procédure. En outre, la loi, parfois, fixe le montant de cette indemnité en référence à des traitements ou à des niveaux de rémunération, ce qui constitue une seconde limite à l'autonomie financière des assemblées. En France, l'ordonnance organique du 13 décembre 1958 dispose que le montant de l'indemnité est égal à la moyenne du traitement le plus élevé et du traitement le plus bas des emplois « hors échelle » de l'État. De la même manière, en Estonie, les parlementaires perçoivent une indemnité équivalant à 65 % du traitement du fonctionnaire le mieux rémunéré. En République tchèque, en Bulgarie ou en Slovaquie, l'indemnité parlementaire est égale à un coefficient du salaire moyen : 2,45 fois le salaire moyen République tchèque⁸, 3 fois le salaire moyen en Bulgarie et en Slova-

⁴ Fernand GLORIA, *De l'indemnité parlementaire*, Thèse Caen, Imprimerie E. Adeline, 1902, p. 2.

⁵ Cité par Jean SECHET, *De l'indemnité parlementaire et autres avantages accessoires*, Thèse Poitiers, 1909, pp. 22-23.

⁶ Charles Gide considère qu'il est impossible de fixer un juste niveau de l'indemnité qui prémunirait le député contre les tentations : « Quelle singulière application de l'arithmétique à la morale ! ». Charles GIDE, « L'indemnité des membres du Parlement », *RPP*, 1907, p. 221.

⁷ Art. 66 de la Constitution.

⁸ Loi n° 236/1995.

quie⁹. Cette méthode de fixation du montant de l'indemnité parlementaire présente deux intérêts : elle prémunit les citoyens contre des augmentations qu'ils pourraient juger indues de cette indemnité et elle soustrait les parlementaires à toute diminution drastique, voire suppression, de leur indemnité pour des raisons électoralistes ou démagogiques.

Mais le montant de l'indemnité peut varier selon que le parlementaire appartient à la première ou à la seconde chambre. Parmi les 13 États européens disposant d'un Parlement bicaméral, 5 ont mis en place une indemnité identique pour les députés et les sénateurs : Espagne, France, Italie, Pologne et Roumanie. Mais, dans les 8 autres, le montant diffère ; rarement à l'avantage des sénateurs (c'est le cas en République tchèque) ; le plus souvent à l'avantage des députés (Pays-Bas où les sénateurs ne perçoivent qu'un quart du montant de l'indemnité touchée par les députés ; Autriche, où ils perçoivent la moitié ; Slovaquie). Le montant de la rémunération des parlementaires peut également varier s'ils occupent des fonctions de Président, de vice-président et de président de commission. S'agissant du Président d'une assemblée, il perçoit parfois une indemnité équivalente à celle du chef du Gouvernement (Suède, Danemark), ce qui révèle l'importance reconnue au Parlement dans le système institutionnel. Sa rémunération est trois fois plus importante que celle d'un député en Roumanie ; elle est environ double de l'indemnité en Allemagne, en Autriche, en Espagne, en France et en République tchèque ; elle n'est supérieure à l'indemnité des députés de base que de 30 à 50 % en Estonie, en Finlande, aux Pays-Bas, en Pologne ou en Slovaquie. Ces variétés dans la mise en œuvre de l'indemnité s'expliquent largement par une ambiguïté fondamentale qui frappe la nature même de celle-ci.

B. Une nature juridique en débat

L'activité parlementaire exige investissement en temps, financier, en disponibilité intellectuelle et de nombreux sacrifices y compris affectifs et familiaux, au point qu'ils peuvent entraîner une certaine professionnalisation. L'existence d'une rémunération des parlementaires y concourt également. Et le droit positif relatif à cette rémunération semble constamment hésiter entre l'idée d'un mandat parlementaire et celle d'une profession de parlementaire.

« L'expression d'indemnité, aussi bien dans son sens vulgaire que dans la langue du droit, s'applique, non pas à la rémunération d'un travail,

mais au remboursement d'avances, à la réparation d'un préjudice, à la compensation d'un sacrifice ou d'une perte de temps »¹⁰. La rémunération du parlementaire vient-elle compenser les sacrifices, auquel cas, elle est véritablement une indemnité, ou rémunère-t-elle le travail du parlementaire et il faudrait alors la qualifier de salaire ou de traitement ? Les hésitations sont constantes à ce sujet. Ainsi, en France, l'ordonnance du 1^{er} septembre 1789 employait le terme de « traitement » des députés, le terme d'indemnité n'apparaissant qu'en l'an III¹¹. Ce changement de mot cachait en réalité une volonté de mieux faire accepter une rémunération des parlementaires qui n'était plus désignée que comme une simple compensation des sacrifices réalisés¹². Mais, si le terme d'indemnité est resté, son emploi apparaît peu cohérent avec la réalité de l'indemnité parlementaire d'aujourd'hui. Elle se décompose en effet en une indemnité de base calculée donc en référence aux traitements de la fonction publique (5599,80 €), accompagnée d'une indemnité de résidence de 3 % – laquelle ne correspond en rien à de véritables remboursements de frais de logements mensuels à Paris (167,99 €) – et, enfin, d'une indemnité de fonction égale à 25 % de la somme des deux autres (1441,95 €) qui, elle, semble davantage relever d'une véritable indemnité, alors qu'il n'en est rien dans la mesure où d'autres remboursements de frais de mandats existent par ailleurs ; elle n'est donc qu'un complément de rémunération, pour ne pas dire de « traitement » des parlementaires français.

Cette ambiguïté entre indemnité et traitement est fréquente. Aux Pays-Bas, les parlementaires touchent une « compensation » (*schadeloosstelling*), autrement dit une véritable indemnité. Pourtant, ils ont également droit à une prime d'été et à une prime de fin d'année, comme un salarié. En Finlande, en Lituanie et en Bulgarie le montant de l'indemnité augmente avec l'ancienneté des parlementaires et, même, en Bulgarie avec les diplômes qu'ils détiennent ! Au Luxembourg, les parlementaires perçoivent un 13^e mois d'indemnité et en Autriche et au Portugal, ils ont même droit à un 14^e mois d'indemnité, comme certains salariés. En sens inverse, en Lettonie, alors même que la Constitution évoque l'existence d'un traitement pour les parlementaires¹³, ceux-ci n'ont en réalité droit qu'à des remboursements de leurs dépenses par le Parlement dans les limites d'un plafond.

Cette ambiguïté a des répercussions sur le statut financier et fiscal des parlementaires. En effet, si

⁹ Loi n° 120/1993.

¹⁰ André BARON, *Du caractère juridique de l'indemnité parlementaire*, Thèse Paris, A. Pedone, 1905, p. 6.

¹¹ *Ibid.*

¹² D'ailleurs, l'ordonnance de 1789 n'avait pas fait l'objet d'une publication. Jean SECHET, *op. cit.*, pp. 6-7.

¹³ Art. 33 de la Constitution.

la rémunération des parlementaires n'est qu'un simple défraiement, il n'y a pas de raisons de fiscaliser celle-ci. Si elle est bien davantage constitutive d'un traitement ou d'un salaire, il faut au contraire la soumettre à l'impôt sur le revenu. Ainsi, en Croatie ou en Lettonie, où les parlementaires sont seulement défrayés, les remboursements de dépenses engagées ou les enveloppes de dédommagement ne sont pas soumises à l'impôt sur le revenu. Là où existe ce que l'on devrait plutôt appeler un traitement parlementaire, il est soumis, au contraire à l'impôt sur le revenu et seules les indemnités complémentaires y sont soustraites dans la mesure où il s'agit de frais de mandat.

Pourtant, on relève certaines singularités. La première, c'est qu'il existe parfois des compléments de la rémunération de base qui ne sont pas réellement des frais de mandat, mais qui ne sont pas soumis à l'impôt sur le revenu ; il en a longtemps été ainsi de l'indemnité de fonction en France et c'est encore le cas du complément annuel dont bénéficient les parlementaires danois (8210 € et même 10 947 € pour les députés du Groenland et des îles Féroé). De même, 50% de l'indemnité des députés luxembourgeois est-elle défiscalisée au titre des frais de mandats. La deuxième, en sens inverse, c'est la fiscalisation d'indemnités couvrant certains frais de mandat ; ainsi l'indemnité journalière en cas de déplacement d'un parlementaire suédois n'est-elle défiscalisée qu'aux deux tiers, et en République tchèque, l'indemnité pour frais de transport et l'indemnité pour frais divers sont intégralement soumises à l'impôt sur le revenu. La troisième particularité concerne les indemnités versées aux titulaires de certaines fonctions (présidence d'assemblée, vice-présidence, présidence de commission, etc.) ; celles-ci sont partout fiscalisées, mais, par exception, aux Pays-Bas, elles sont pour partie défiscalisées.

Finalement, le choix du terme d'indemnité pour désigner la rémunération dont disposent les parlementaires n'est pas satisfaisant. Il traduit la difficulté qu'il y a encore à faire accepter la rémunération des parlementaires. Nous devrions méditer les mots de Bourdon de l'Oïse le 24 nivôse an III : « *Il n'y a que trois manières d'exister : salarier, mendiant ou voleur* »¹⁴. Pour éviter que les deux derniers qualificatifs soient accolés aux parlementaires, désignons désormais l'indemnité parlementaire par le terme de traitement ou de salaire et réservons celui d'indemnité aux frais de mandat.

II. Le financement des frais de mandat

L'indemnité parlementaire, en quelque sorte le salaire du parlementaire ne constitue qu'une facette du financement du statut matériel des parlementaires. Plusieurs strates peuvent s'y rajouter. Tout d'abord, figure le financement des collaborateurs des élus. Plusieurs méthodes sont envisageables, de l'octroi d'un crédit dédié permettant à chaque parlementaire de recruter des collaborateurs de son choix (c'est le cas en Allemagne, en France au Royaume-Uni) à une centralisation des collaborateurs par les groupes politiques, le parlementaire ne disposant pas de collaborateur personnel (Pays-Bas, Espagne), sauf à le rémunérer sur ses propres deniers. Ces mécanismes peuvent évidemment se cumuler comme en France ou au Parlement européen.

Ensuite, tous les Parlements pratiquent à un titre ou à un autre des prises en charge directes ou l'octroi d'avantages en nature. Tous mettent par exemple un bureau à disposition, équipé, des lignes téléphoniques, des matériels informatiques, avantages qui peuvent aller jusqu'à des facilités de transport, voire de résidence, comme c'est le cas au Danemark ou en France. Pour autant, tous les Parlements ne prennent pas en charge de la même manière les frais liés à l'exercice du mandat. Dans certains États, il n'existe pas de mécanisme spécifique, hors l'indemnité parlementaire. Il en va ainsi de la Suisse, la Finlande ou les Pays-Bas et au Luxembourg, c'est uniquement sous la forme d'une non-fiscalisation d'une partie de l'indemnité, que sont pris en compte les frais de mandat. Dans les principales démocraties, les parlementaires sont toutefois défrayés pour les dépenses liées à leur mandat. Mais tous les parlements n'ont pas tous suivi la même voie, qu'il s'agisse des modalités de prise en charge (A) ou de contrôle (B).

A. Deux modalités de prise en charge

Deux grands mécanismes coexistent, tendant le premier à privilégier le remboursement sur notes de frais, le second le versement d'une indemnité forfaitaire, le premier système caractérisant des Parlements de tradition anglo-saxonne, le second des assemblées empreintes de droit romano-germanique.

Comme dans une entreprise privée, le mécanisme *a priori* le plus simple est celui qui consiste dans le *remboursement, sur justificatifs, de frais engagés pour l'exercice du mandat*. Ainsi, au

¹⁴ Cité par Jean SECHET, *op. cit.*, p. 12.

Royaume-Uni, toutes les dépenses impliquées par l'exercice de la fonction de parlementaire sont précisément définies et encadrées par le *MPs' Scheme of Business Costs and Expenses*. C'est l'*Independent Parliamentary Standards Authority* (IPSA), agence indépendante créée en 2010, qui élabore et révisé le Schéma et qui a la charge du contrôle et du remboursement des frais des parlementaires. Les dépenses couvertes et remboursées par l'IPSA relèvent de budgets distincts non fongibles. De manière générale, comme il s'agit principalement de remboursements aux frais réels, le dispositif de fixation des dépenses et de leurs plafonnements est assez complexe. Il repose sur certains critères dont principalement la donnée géographique d'appartenance ou non à la zone de Londres qui comprend quatre-vingt-seize circonscriptions. Par ailleurs, tout paiement ou bénéfice reçu en raison de la fonction exercée, sauf exemption spécifique, est assujéti à l'impôt sur le revenu. Ce sont des mécanismes voisins qui prévalent dans les grandes démocraties d'Amérique du nord. Les membres du Congrès américain disposent, pour la prise en charge des frais liés à l'exercice de leur mandat, d'un budget annuel très important (d'une moyenne de 1,17 million d'euros à la chambre des Représentants et de 3 millions au Sénat) sous la forme d'un plafond de remboursements, calculé à partir de composantes fongibles. Quant aux députés canadiens, ils peuvent prétendre au remboursement des frais exposés dans l'exercice de leurs fonctions dans la limite d'enveloppes fixées chaque année par le Bureau, en fonction de la nature des dépenses. Le mécanisme du remboursement sur notes de frais a sans doute pour lui d'être plus proche du droit commun mais il ne va pas sans inconvénient. La déontologie de l'Assemblée nationale estimait ainsi que « *la précision des informations... pouvait entretenir (la suspicion) en ouvrant la voie à des commentaires aussi désobligeants qu'absurdes* »¹⁵.

C'est pourquoi des États de tradition romano-germanique, à l'instar de l'Allemagne et de la France, privilégient un système d'indemnité ou d'avance forfaitaire. Ainsi, au Bundestag, à côté de l'indemnité parlementaire proprement dite, soumise à l'impôt sur le revenu, et d'un crédit collaborateur, le député allemand perçoit une indemnité forfaitaire de frais de mandat, non imposable, d'environ 4300 € par mois. Elle permet de couvrir, entre autres, les frais d'installation et de fonctionnement de la permanence du député, les frais d'hébergement à Berlin, les frais

de déplacement autres que ceux qui sont directement pris en charge par le Bundestag, ainsi que les frais de mission sur le territoire de la République fédérale. Il n'existe pas de définition précise des dépenses qui peuvent être imputées sur cette indemnité et aucun justificatif n'est exigé pour son versement. En revanche, l'indemnité peut être minorée en cas d'absence du député. D'autres pays d'Europe connaissent des mécanismes comparables. En Suisse, les élus des deux chambres fédérales reçoivent chaque année une contribution aux dépenses de personnel et matériel d'environ 30 800 € par an. Les députés espagnols touchent une « compensation », indemnité non imposable destinée à couvrir des dépenses liées à l'activité parlementaire. Il en va de même en Belgique.

C'est un mécanisme semblable qui existait en France jusqu'à cette année. Si certains frais étaient directement pris en charge par les assemblées, les parlementaires percevaient chaque mois une « indemnité représentative de frais de mandat » (IRFM) d'un montant de 6109,98 € net au Sénat et de 5372,80 € net à l'Assemblée nationale directement versée au parlementaire. N'étant pas une composante de l'indemnité parlementaire, elle était définie, depuis 2002, à l'article L. 136-2 du code de la sécurité sociale comme une « allocation spéciale pour frais » versée par les assemblées à tous leurs membres et n'était pas soumise à l'impôt sur le revenu. Aux termes de la loi¹⁶, elle était fiscalement réputée utilisée conformément à son objet, ce qui excluait tout contrôle de l'administration fiscale. Les députés devaient simplement attester, en signant chaque année une déclaration sur l'honneur, avoir utilisé leur indemnité représentative conformément aux règles en vigueur. Ce système a suscité des critiques. Le législateur, à la suite de l'élection d'Emmanuel Macron, qui en avait fait une promesse de campagne, a souhaité renforcer la transparence dans la vie publique et lutter ainsi contre des tendances populistes, caractérisées par un antiparlementarisme récurrent. Le projet de loi initial prévoyait ainsi que les assemblées mettraient en œuvre un mécanisme de remboursement des frais de mandat de leurs membres, sur présentation de justificatifs mais il a été amendé pour prévoir une option entre une prise en charge directe, un remboursement sur présentation de justificatifs ou le versement d'une avance¹⁷. Les assemblées ont toutes deux fait le choix de remplacer l'IRFM par une avance mensuelle de frais de mandat, d'un montant équiva-

¹⁵ Rapport public annuel remis par Noëlle LENOIR, Déontologue de l'Assemblée nationale au Président et au Bureau de l'Assemblée nationale, novembre 2013, p. 54.

¹⁶ Article 81 du code général des impôts.

¹⁷ Article 4 sexies de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, inséré par la loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique.

lent de 5373 € à l'Assemblée et de 5900 € au Sénat pour prendre en charge une liste particulièrement exhaustive de dépenses définies par arrêtés des bureaux des assemblées¹⁸. La différence majeure avec le système précédent réside dans le contrôle auquel sera désormais soumise l'utilisation de cette avance mensuelle.

B. Un contrôle à la recherche d'un équilibre

C'est à l'aune de la qualité du contrôle qu'on peut en définitive mesurer la pertinence des mécanismes de financement des frais de mandat des parlementaires. Il convient de trouver un équilibre entre deux écueils, également source de suspicion à l'égard des élus : un excès de bureaucratie tatillonne et coûteuse et un laxisme porteur d'un risque d'enrichissement sans cause.

*Le système des notes de frais n'est pas en lui-même le gage d'un procédé vertueux, comme l'illustre l'exemple britannique. Le remboursement y était assuré, sur présentation d'un justificatif, par l'administration de la Chambre des communes. Ce mécanisme opaque avait toutefois donné lieu à des abus massifs tels que le remboursement de factures d'ameublement, de crédits immobiliers inexistantes, jusqu'à celui de nourriture pour chien ou d'un abri pour canards. Devant l'ampleur du scandale, plusieurs ministres ainsi que le Speaker de la Chambre ont été amenés à démissionner et en mai 2009, le *Parliamentary Standards Act* a soumis le remboursement des notes de frais des parlementaires à un contrôle au cas par cas et à une transparence totale. L'*Independent Parliamentary Standards Authority* récolte, traite et publie l'intégralité des notes de frais des parlementaires. Elle emploie 79 personnes et son budget annuel avoisinait les 7 millions d'euros en 2015. Plus de 50 000 notes de frais sont ainsi publiées chaque année, avec le nom du parlementaire concerné, la date et le type de dépense, une description sommaire, le montant demandé et le montant remboursé. Un *Compliance Officer*, indépendant de l'IPSA, est chargé de mener toutes les investigations nécessaires pour déterminer si un remboursement indu a été effectué au profit d'un parlementaire. En cas de fausse déclaration, une peine d'amende et d'un an d'emprisonnement est encourue. De même, aux États-Unis, les catégories de dépenses autorisées ont été précisées par les organes de direction de la Chambre et les représentants disposent d'un guide (*the Members' Congressional Handbook*). Ils doivent adresser l'ensemble de leurs*

demandes de remboursement à l'administration qui les instruit. Au Canada, toutes les demandes de remboursement, accompagnées des justificatifs, sont examinées par l'administration de la Chambre qui s'assure de leur conformité. Le président de la Chambre des Communes rend public, sur le site Web du Parlement du Canada, tous les trimestres, un rapport sur les dépenses de chaque député.

La lourdeur des mécanismes mis en place, qui mettent les dépenses des parlementaires sous le double contrôle du public et d'une autorité administrative, dans un souci de transparence maximale, a toutefois été soulignée. C'est le refus d'entrer dans le détail des notes de frais qui a conduit les deux assemblées en France à choisir le mécanisme de l'IRFM¹⁹. Mais l'absence de contrôle de l'indemnité comme de définition de son usage ne pouvait que susciter des interrogations sur une dérive d'un enrichissement sans cause.

L'absence de contrôle caractérise en effet le plus souvent les mécanismes de l'indemnité forfaitaire, comme c'est le cas en Allemagne où aucun justificatif n'est exigé pour son versement, en Espagne, en Belgique ou en France jusqu'à cette année²⁰. Le risque d'enrichissement sans cause pouvait dès lors se concrétiser. En France, la commission pour la transparence financière de la vie politique avait constaté²¹ que « le montant de l'indemnité représentative des frais de mandat (IRFM) contribue, pour la durée d'un mandat, à un enrichissement oscillant entre 1400 € et 200 000 € ». C'est ainsi qu'à défaut d'un contrôle, une énumération de dépenses interdites est progressivement intervenue. Au Parlement européen, les principaux frais qui peuvent donner lieu à imputation sur l'indemnité forfaitaire pour frais généraux sont énumérés. En cas de doute, le parlementaire est invité à prendre l'attache des services du Parlement européen. En France, les bureaux des assemblées ont prohibé l'utilisation de l'IRFM pour acquérir un bien immobilier et défini des dépenses autorisées²². Puis, au début de la présente législature, le législateur a souhaité aller plus loin en confiant à l'organe chargé de la déontologie parlementaire, dans des conditions définies par les Bureaux, le soin de vérifier que les dépenses donnant lieu aux prises en charge directes, remboursements et avances correspondent à des frais de mandat. Désormais, si le contrôle des frais directement pris en charge par l'Assemblée nationale ou remboursés sur justifi-

¹⁸ Arrêté n° 12/XV du 29 novembre 2017 de l'Assemblée nationale ; arrêté n° 2017-272 du Bureau du Sénat du 7 décembre 2017.

¹⁹ Voir l'article d'Aurélien BAUDU, « L'indemnité représentative de frais de mandat des députés et des sénateurs : manne financière scandaleuse ou indemnité parlementaire justifiée ? », *RFFP*, 1^{er} sept. 2013, n° 123, p. 169.

²⁰ « Si le président de chaque assemblée pouvait saisir l'organe chargé de la déontologie parlementaire pour toute demande d'éclaircissement concernant l'utilisation par un parlementaire de son IRFM, cette possibilité n'était pas utilisée » note Éric BUGÉ in *Droit de la vie politique*, PUF, coll. Thémis, 2018, p. 266.

²¹ 15^e rapport de la commission pour la transparence financière de la vie politique. JORF n° 21 du 25 janvier 2012, p. 1404.

²² En février 2015, le bureau de l'Assemblée nationale a ainsi précisé que pouvaient être imputés sur l'IRFM les frais liés à la permanence, les frais de transport du député et de ses collaborateurs, les frais de communication, les frais de représentation et de réception et les frais de formation du député et de ses collaborateurs.

catifs est assuré par ses services, sous l'autorité des Questeurs, celui des autres frais de mandat, pris en charge au moyen de l'avance mensuelle est exercé par le déontologue de l'Assemblée nationale selon deux modalités : en fin d'exercice annuel, sur l'ensemble des comptes du député ; en cours d'exercice, à tout moment, sur des dépenses imputées par le député sur son avance de frais. Le contrôle annuel est organisé de sorte que tout député soit contrôlé au moins une fois au cours d'une même législature, de manière aléatoire. Si le déontologue constate un manquement à ces obligations, le député est tenu de rembourser les dépenses induites prises en charge, sauf

à contester la décision du déontologue auprès du Bureau. Au Sénat, le contrôle est assuré par le comité de déontologie, accompagné par le Conseil supérieur de l'ordre des experts-comptables et la Compagnie nationale des commissaires aux comptes. La presse s'étant fait l'écho des réserves que, dans un avis consultatif et confidentiel, la déontologue a émis à l'égard de celui mis en œuvre à l'Assemblée, jugé partiel et incomplet et en deçà de l'objectif défini par le législateur, l'expérience dira si ces mécanismes garantissent, sans verser dans l'inquisition, un contrôle efficace, de nature à restaurer la confiance des citoyens dans la classe politique.

Regards croisés sur le financement du statut matériel des représentants du Parlement européen



Mme Audrey ROSA

Maître de conférences à l'Université de Lille

Mme Karima DELLI

Députée au Parlement européen

Selon un ancien eurodéputé allemand, « la question du statut est une affaire de symbole, une question éminemment politique. L'enjeu est que le Parlement européen devienne un vrai parlement »²³. Un statut uniformisé garantirait l'indépendance et l'égalité des membres de la seule organisation supranationale élue au suffrage universel direct²⁴ qui est désormais composée de représentants des citoyens de l'Union européenne, selon l'article 14 du TUE. La difficile conquête du statut des eurodéputés se comprend au regard des éléments qu'il commande. Il désigne en effet l'ensemble des règles relatives à l'exécution du mandat parlementaire, aux inéligibilités et aux incompatibilités, aux privilèges et immunités ainsi que les règles de conduite en matière de conflits d'intérêt. Le statut matériel

inclut nécessairement les questions financières telles que les indemnités des parlementaires, leur couverture sociale ou encore le remboursement des différents frais occasionnés pendant l'exercice de leur mandat. Ainsi le statut comporte-t-il deux volets, l'un institutionnel, l'autre financier.

La problématique de la transparence qui se présente comme une valeur, un principe, est centrale pour l'Union européenne qui n'est pas un État à l'instar de ceux qui la composent. Cette problématique s'est progressivement mêlée à la question du statut des parlementaires européens. L'émancipation des eurodéputés est en effet souvent présentée comme une longue marche de près de trente ans, toutefois, si des progrès ont pu incontestablement être observés dans le sens d'une harmonisation et partant d'une autonomisation du Parlement européen, le processus d'émancipation aujourd'hui conjuguée l'impératif de transparence évolue, perdure.

Au début de la construction communautaire, avant les premières élections au suffrage universel direct en 1979, l'Assemblée était formée de délégués que les parlements nationaux désignaient. Le statut était principalement fixé au niveau national, même si l'Acte portant élection des représentants à l'Assemblée au suffrage universel direct du 20 septembre 1976 introduisait des principes électoraux uniformes, des incompatibilités au niveau européen et consacrait le principe d'indépendance du mandat parlementaire²⁵. Au

²³ A4-0426/98. M. Willi Rothley, député socialiste allemand, fut un rapporteur du Statut des députés pendant plusieurs années. « L'enjeu du statut des députés européens est d'importance car il relève d'une cause existentielle pour le Parlement Européen : celle de son indépendance. Le droit veut qu'elle soit matérielle par l'indemnité et morale par l'immunité ». Voir N. CLINCHAMPS « Le statut des députés européens : beaucoup de bruit pour ... si peu », *Petites affiches*, juin 2009, n° 116 p. 43.

²⁴ A. ARCHIEN « Les incompatibilités applicables aux députés européens : une assemblée, vingt-huit régimes », *Petites affiches*, juillet 2014, n° 152, p. 61.

²⁵ Acte du 20 septembre 1976 (J.O.L 278 du 8 octobre 1976, p.5).

début des années 1980, plusieurs étapes se sont succédé pour communautariser le statut grâce à l'autonomie réglementaire du Parlement européen qui a été reconnue par la Cour de justice²⁶. Certaines indemnités fonctionnelles ont pu être arrêtées par le Bureau du Parlement et prestations sociales à caractère complémentaire. Par ailleurs, le règlement intérieur du Parlement définissait certains droits et obligations à caractère institutionnel. Les privilèges et immunités étaient régis par le Protocole sur les privilèges et immunités des Communautés européennes (PPI), désormais annexé au Traité de Lisbonne via le protocole n°7 qui organise un régime mixte. En dépit de ces éléments de communautarisation, le statut des eurodéputés était complexe, très hétérogène et de grandes disparités s'observaient s'agissant des indemnités des députés puisqu'elles étaient arrêtées au niveau national. Cette question a cristallisé les tensions entre les institutions et a été l'un des symboles du bras de fer engagé par les députés européens contre le Conseil pour l'adoption d'un statut unique.

En 1979, un groupe de travail, intitulé « statut des membres », a conclu rapidement à l'absence de base juridique pour mener à bien ce projet. Cependant la résolution adoptée en 1983 par ce groupe a posé les grandes lignes et « poursuivait une vision globale et complète d'un statut des députés : un statut financier et un statut juridique »²⁷. Cette résolution a fait réagir la Commission qui a proposé un projet de révision du PPI et a donné son avis sur le projet de statut des membres. Pourtant cette dynamique a été stoppée par le Conseil et enterrée par son président qui a déclaré que « la grande complexité des problèmes et leur sensibilité politique dans plusieurs États membres ne permettaient pas d'envisager des progrès significatifs dans un délai prévisible »²⁸. L'histoire lui a donné raison puisque cette question n'a été réglée que 20 ans plus tard. L'adoption du traité d'Amsterdam a été un tournant décisif puisque l'article 138 autorisait le Parlement à fixer le statut et les conditions générales d'exercice des fonctions de ses membres. Les négociations entre le Parlement et le Conseil se sont poursuivies sur la base de deux résolutions de 1998 et 1999 rappelant au Conseil son devoir de coopération loyale. Les points de désaccords portaient sur le montant de l'indemnité parlementaire, sur l'inclusion dans le statut des députés des éléments du droit primaire qui se heurtait au respect de la hiérarchie des normes, sur l'imposition nationale qui pouvait compléter la taxation communautaire de la rémunéra-

tion des eurodéputés, enfin sur le remboursement des frais encourus pendant l'exercice du mandat.

Sur la base du rapport de M. Willi ROTHLEY de 2003²⁹, le Parlement a adopté une décision et résolution les 3 et 4 juin 2003, plus complète et avantageuse que le compromis auquel la présidence luxembourgeoise et celle du PE ont abouti le 23 juin 2005 dont l'entrée en vigueur a été repoussée aux élections de 2009. Après de nombreuses années de conquête, ce compromis a *minima* est de nature à ne satisfaire ni les eurodéputés, ni les institutions européennes et encore moins le juriste puisque les deux parties formant le statut des députés – institutionnel et financier – sont divisées. Les dispositions relevant du droit primaire concernant les privilèges et immunités restent en dehors du statut des députés au sens strict. Les incompatibilités demeurent régies selon un régime mixte, tandis que la partie financière qui relève du droit dérivé est régie par le nouveau statut de 2005. Cette architecture déjà relativement complexe, est complétée par les droits nationaux, laissant ainsi subsister des spécificités. En outre, s'est superposé récemment un cadre fixé uniquement par le PE venant préciser l'application de ce cadre normatif complexe ou combler ses lacunes, avec l'adoption du Code de conduite entré en vigueur le 1^{er} janvier 2012 et ses mesures d'exécution adoptées en 2013. On observe ainsi une grande singularité du statut du Parlement européen. Singularité qui est le fruit de sa longue conquête, de sa spécificité, et qui s'exprime, par son architecture singulière (I). Ce statut est désormais complété par des normes dont seuls les eurodéputés ont la maîtrise (II).

I. La singularité du statut financier des eurodéputés

Le statut adopté en 2005 se concentre presque exclusivement sur le régime financier des députés. Les rares droits institutionnels prévus aux articles 2 à 8 du statut de 2005 ne sont pas, selon la doctrine, « d'un intérêt plus essentiel que celui de la répétition »³⁰. S'agissant du volet financier, c'est bien la question de l'indemnité des députés qui est venue cristalliser les tensions (A). D'autres progrès ont été accomplis en matière sociale et des remboursements des frais parlementaires (B).

A. L'indemnité des eurodéputés : la grande avancée du statut de 2005

L'enjeu le plus important pour les parlementaires était celui de la reconnaissance de l'égalité entre les membres de l'institution démocratique. C'est

²⁶ Arrêt. CJCE 15 septembre 1981. *Lord Bruce of Donington*, 208/80 Rec., p. 2205.

²⁷ A. POSPISILOVA PADOWSKA et H. KRUCK « L'émancipation difficile des eurodéputés. L'histoire et le contenu du statut des députés au Parlement européen », *CDE*, n° 3/2010, p. 225 et s.

²⁸ *Ibid.*

²⁹ Rapport sur l'adoption du Statut des députés au Parlement Européen de M. Willi ROTHLEY A5-0193/2003.

³⁰ N. CLINCHAMPS « Le statut des députés européens : beaucoup de bruit pour ... si peu », *op.cit.*, p. 43.

d'ailleurs le niveau de cette rémunération qui a fait en grande partie échouer les négociations pendant de nombreuses années. Jusqu'à l'entrée en vigueur du Statut de 2005, les députés étaient rémunérés par les parlements nationaux de l'État dont ils étaient originaires. Ce système conduisait à de très fortes inégalités entre les députés européens pouvant aller de 1 à 15, disparités qui se sont creusées après 2004. Ainsi, en 2004, un député européen de nationalité allemande percevait 6878 € d'indemnités, tandis qu'un député européen de nationalité espagnole touchait à peine 2500 € mensuels, et un député de nationalité hongroise seulement 760 €. La France se situait en haut de l'échelle avec une indemnité de 6735 €³¹.

Le nouveau Statut de 2005 a mis fin à ces inégalités. Désormais l'article 9 du statut de 2005 prévoit que « les députés ont droit à une indemnité appropriée qui assure leur indépendance » et l'article 10 précise que l'indemnité est égale à 38,5% du traitement de base d'un juge de la Cour de justice³². Lors des précédentes négociations, les députés souhaitaient qu'elle soit égale à la moitié du traitement de base d'un juge mais ils n'ont pas remporté la victoire sur ce point³³.

Depuis le 1^{er} juillet 2016, la rémunération mensuelle des députés, prévue par le statut unique, s'élève à 8484,05 € avant prélèvements obligatoires, soit environ 6600 €. Elle est en effet frappée par l'impôt communautaire comme les fonctionnaires européens mais il faut noter trois différences majeures. D'abord, les eurodéputés ne peuvent déduire de l'assiette de l'impôt européen des abattements pour frais professionnels, ni se voir appliquer des déductions à caractère familial ou social. Ensuite les eurodéputés ne supportent pas, contrairement aux fonctionnaires européens, le prélèvement spécial, appelé aussi prélèvement de crise ou prélèvement de solidarité³⁴. Enfin et surtout, leurs indemnités peuvent être soumises aux impôts nationaux, comme le prévoient les paragraphes 3 et 4 de l'article 12 du statut, ce qui recrée immédiatement une inégalité entre parlementaires européens selon leur État d'appartenance. Lors de l'entrée en vigueur de ces dispositions, de nombreux États ont déclaré vouloir user de cette faculté à l'instar de la France, des Pays-Bas, de la Suède, de l'Espagne tandis que d'autres y ont renoncé comme la Bulgarie, la Hongrie, le Luxembourg ou encore la Pologne.

Pour être complet, le régime indemnitaire doit être également appréhendé à travers la question des incompatibilités pour laquelle de nombreuses

inégalités entre eurodéputés peuvent être observées, le régime des incompatibilités étant faiblement harmonisé. L'Acte du 20 septembre 1976 comporte un certain nombre d'incompatibilités, il est complété par le TFUE. Les sources européennes règlent les questions d'incompatibilités européennes. Ainsi, la qualité de membre du Parlement européen est incompatible avec celle de membre du Gouvernement d'un État membre, membre de la commission européenne, juge, avocat général ou greffier à la Cour, médiateur³⁵. Depuis la législature 2004-2009, la qualité de membre du Parlement européen est également incompatible avec celle de membre d'un parlement national.

Les sources nationales règlent ces questions au niveau interne. Vu la grande disparité des structures et des cultures des États-membres, le régime des incompatibilités est très hétérogène. Ainsi en 2014, plusieurs États interdisent de cumuler le mandat d'eurodéputé avec tout mandat local. Certains, comme la Belgique interdisent le cumul avec certaines fonctions exécutives locales. En 2013, les eurodéputés français étaient ainsi nombreux à détenir un mandat local (40,5%), alors que les eurodéputés britanniques étaient 4,1% à cumuler, les espagnols 11,1%, les allemands 22,2% et les italiens 24,7%³⁶. En France, 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 s'appliquera pour les élections de mai 2019. Curieusement, aucun texte européen ne prévoyait d'incompatibilité entre le mandat parlementaire et l'exercice d'une activité privée, ce qui a fait l'objet de récentes évolutions mais circonscrites dans un cadre normatif plus atypique étudié en seconde partie de la présente étude.

B. Des progrès apportés sur la couverture sociale et le régime des remboursements de frais

Avant l'entrée en vigueur du statut de 2005, les eurodéputés percevaient des retraites et autres pensions dans le cadre de leurs régimes nationaux, complétées par certaines prestations sociales complémentaires décidées et versées par le Parlement européen qui rééquilibraient les divergences résultant des régimes nationaux. Le nouveau statut a institué une pension communautaire et par conséquent un régime uniforme. Cette pension d'ancienneté délivrée à la cessation des fonctions ne dépend pas des cotisations des eurodéputés mais est financée directement et pleinement par le budget de l'Union européenne. Le statut prévoit qu'à l'âge de 63 ans

³¹ J-L SAURON, *Le Parlement européen*, Gualino, 2009, p. 32.

³² Articles 9 et 10 Décis. du Parlement européen du 28 sept. 2005 portant adoption du statut des députés au Parlement européen. (2005/684/CE, Euratom)

³³ Pour relativiser cet écart, il faut souligner que selon le projet du statut de 2003, les députés devaient encore verser une contribution au régime de pension d'environ 1500 euros, tandis que selon les règles adoptées en 2005, aucune contribution au régime n'est nécessaire.

³⁴ Le prélèvement spécial a été introduit par le règlement (Euratom, CECA, CEE) n° 3821/81 du Conseil du 15 décembre 1981 modifiant le statut des fonctionnaires des Communautés européennes ainsi que le régime applicable aux autres agents de ces Communautés, J.O. L 386, du 31 décembre 1981, p. 1, qui a ajouté au statut des fonctionnaires l'article 66bis, instituant un «prélèvement exceptionnel affectant, par dérogation à l'article 3 paragraphe 1 du règlement (CEE, Euratom, CECA) no 260/68, les rémunérations, pensions et indemnités de cessation de fonctions nettes. Par dérogation à l'article 3, paragraphe 1, du règlement (CEE, Euratom, CECA) no 260/68 et afin de tenir compte, sans préjudice de l'article 65, paragraphe 3, de l'application de la méthode d'actualisation des rémunérations et des pensions des fonctionnaires, il est instauré une mesure temporaire, ci-après dénommée «prélèvement de solidarité», affectant les rémunérations versées par l'Union aux fonctionnaires en position d'activité, pour une période débutant le 1^{er} janvier 2014 et expirant le 31 décembre 2023.

³⁵ Déc. 76/787/CECA, CEE, Euratom du Conseil (JO L 278 du 8 oct. 1976, p. 1) modifiée par la décision 93/81/CECA, CEE, Euratom du Conseil (JO L 33 du 9 févr. 1993, p. 15) et par la décision 2002/772/CE, Euratom du Conseil (JO L 283 du 21 oct. 2002, p. 1).

³⁶ A. ARCHIEN « Les incompatibilités applicables aux députés européens : une assemblée, vingt-huit régimes » *op. cit.*, p. 61 et s.

révolus, les anciens députés ont droit à une pension d'ancienneté. Celle-ci s'élève, pour chaque année complète d'exercice d'un mandat, à 3,5% de la rémunération³⁷. En outre, le statut des députés européens a uniformisé la couverture maladie qui s'europeanise. Elle couvre deux tiers des frais de maladie, des frais liés à la naissance d'un enfant. À l'issue de leur mandat, les députés sortants ont droit à une indemnité transitoire d'un montant équivalent à leur rémunération parlementaire qui ne peut excéder 24 mois³⁸, sauf si ces derniers exercent un autre mandat ou une fonction publique.

Un autre point décisif était la question des remboursements de frais liés à l'exercice du mandat parlementaire. Le statut a réformé le système de remboursement des frais parlementaires, tels que les frais de séjour, les frais de voyages, et autres frais. Dans le régime antérieur, le Parlement européen pouvait rembourser les frais liés à l'exercice du mandat électif grâce à son pouvoir d'édicter des mesures d'organisation interne, notamment les nombreux frais de déplacement, selon un système forfaitaire, conformément au principe de bonne administration comme le juge a pu l'indiquer par sa jurisprudence³⁹. Ce système a fait l'objet de critiques en raison de son caractère coûteux, et quelque peu opaque. Désormais, le régime des frais pris en charge est relativement généreux, mais contrebalancé par la sévérité des condamnations qui sanctionnent les manquements des eurodéputés à leurs devoirs et missions. En effet, dans un souci d'exemplarité et de transparence, le nouveau statut de 2005 a adopté le principe de remboursement des frais effectivement encourus en lieu et place du forfait, notamment pour les frais engagés pour les déplacements des députés⁴⁰. Les frais de voyage sont remboursés sur la base de l'attestation de présence et sur présentation des documents de voyage pertinents. Les députés ont droit au remboursement des frais d'un seul voyage aller-retour par semaine de travail du Parlement, entre leur lieu de résidence ou la capitale de leur État membre d'élection et un lieu de travail ou de réunion⁴¹. Sont également remboursés les frais de voyage à l'intérieur de l'État membre d'élection, ils ne peuvent dépasser par année civile 24 voyages aller-retour pour les voyages par air, par chemin de fer ou par bateau, tandis que le remboursement des frais occasionnés par des voyages en voitures sont plafonnés par kilomètres parcourus et dépendent du lieu de résidence du député. Les frais occasionnés par des voyages effectués dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions en dehors de leur État membre d'élection, appelés

« voyage complémentaire »⁴² sont également remboursés au titre des frais réellement encourus, mais pour ces derniers, le montant est plafonné à 4264 euros par an⁴³.

Le forfait est maintenu pour d'autres frais généraux, tels que les frais d'organisation et de fonctionnement d'un bureau de député, les frais de communication, l'achat de fournitures de bureau. Le montant de cette indemnité en 2018 est de 4416 € par mois. Toutefois l'indemnité est réduite de moitié pour les députés qui, sans justification valable, n'assistent pas à la moitié des séances plénières d'une année parlementaire (de septembre à août). Par ailleurs, le Parlement verse une indemnité forfaitaire de 306 € par jour pour couvrir l'ensemble des autres frais auxquels font face les députés lors des périodes d'activités parlementaires, à condition qu'ils attestent de leur présence en signant un des registres officiels ouverts à cet effet. L'indemnité est réduite de moitié si les députés ne prennent pas part à plus de la moitié des votes par appel nominal les jours des votes en plénière, même s'ils sont présents. Pour les réunions organisées en dehors de l'Union européenne, l'indemnité est de 153 € (toujours sous réserve de la signature d'un registre), les frais d'hébergement étant remboursés séparément. Enfin, les députés au Parlement européen peuvent choisir eux-mêmes leurs assistants dans les limites d'une enveloppe budgétaire définie par le Parlement⁴⁴. Le Bureau du Parlement européen a adopté de nombreuses mesures d'application du statut les 19 mai et 9 juillet 2008 afin de préciser son application⁴⁵, au point que certains membres du service juridique du Parlement européen estiment « vu le caractère minimaliste des dispositions du statut des députés, (que) ce sont les mesures d'application qui gagnent en importance, en réglant les conditions d'exercice des droits financiers, le montant des indemnités et les procédures internes »⁴⁶; elles présentent par ailleurs le grand intérêt d'être décidées uniquement par le Parlement lui-même ! Ainsi, là où il avait perdu en autonomie avec l'adoption du statut – puisque soumise à l'approbation du Conseil⁴⁷ – le Parlement européen regagne en autonomie par l'adoption des mesures d'exécution. L'autonomisation est également à l'œuvre lorsque le Parlement européen a élaboré et adopté un code de conduite entré en vigueur en 2012 et complété par des mesures d'application en avril 2013. Ces évolutions montrent d'une part que le Parlement européen s'autodiscipline en particulier sur la question des déclarations financières et des conflits d'intérêt, d'autre part, que les exigences

³⁷ Sans toutefois dépasser au total 70% au total. Cf. Article 14 Décis. du Parlement européen du 28 sept. 2005 portant adoption du statut des députés au Parlement européen. (2005/684/CE, Euratom)

³⁸ Art. 13 Décis. du Parlement européen du 28 sept. 2005 portant adoption du statut des députés au Parlement européen. (2005/684/CE, Euratom)

³⁹ Arrêt. CJCE 15 septembre 1981. *Lord Bruce of Donington*, 208/80 Rec., p. 2205.

⁴⁰ Art. 20. Décis. du Parlement européen du 28 sept. 2005 portant adoption du statut des députés au Parlement européen. (2005/684/CE, Euratom)

⁴¹ Art. 18 Décis. du Parlement européen des 19 mai et 9 juillet 2008 portant mesures d'application du statut des députés au Parlement européen.

⁴² Art. 15 Décis. du Parlement européen des 19 mai et 9 juillet 2008 portant mesures d'application du statut des députés au Parlement européen.

⁴³ Art. 22 Décis. du Parlement européen du 28 sept. 2005 portant adoption du statut des députés au Parlement européen. (2005/684/CE, Euratom).

⁴⁴ Voir *infra* la contribution de M. CARON et M-F. CLERGEAU à la présente publication.

⁴⁵ Décision 2009/C 159/01 du Bureau du PE des 19 mai et 9 juillet 2008, portant mesures d'application du statut des députés au PE

⁴⁶ A. POSPISILOVA PADOWSKA et H. KRUCK, *op. cit.*, p. 225 et s.

⁴⁷ Voir *supra* la contribution du Pr. A. POTTEAU à la présente publication.

de transparence et de probité complètent désormais ce statut singulier.

II. Un statut complété par les exigences de transparence et de probité

Adopté le 1^{er} décembre 2011⁴⁸, le code de conduite est annexé au règlement du Parlement européen (A). C'est le comité consultatif sur la conduite des députés qui est chargé de veiller au respect des différentes dispositions (B).

A. Une conduite encadrée

Un des intérêts majeurs du code de conduite a été de soumettre les eurodéputés à une obligation de déclaration des intérêts financiers et préciser les cas de conflits d'intérêts. Le code de conduite vise à assurer qu'un député signale rapidement et de façon transparente tout conflit réel ou potentiel. Un conflit d'intérêts réel existe lorsqu'un député a un intérêt personnel qui pourrait influencer indûment l'exercice de ses fonctions en tant que député⁴⁹. Les anciens députés au Parlement européen qui s'engagent à titre professionnel dans des activités de lobbying ou de représentation qui sont en relation directe avec le processus décisionnel de l'Union doivent en informer le Parlement européen et ne peuvent, pendant toute la durée d'un tel engagement, bénéficier des facilités accordées aux anciens députés selon les règles fixées à cet effet par le Bureau. Celles-ci sont relatives à l'accès aux bâtiments, aux bibliothèques, aux différents services offerts aux députés.

Par ailleurs, l'article 4 du code indique que « Pour des raisons de transparence, les députés présentent sous leur responsabilité personnelle une déclaration d'intérêts financiers au Président en utilisant le formulaire adopté par le Bureau ». L'eurodéputé doit, par exemple, déclarer les activités professionnelles durant les trois années ayant précédé son entrée en fonction au Parlement, ainsi que sa participation pendant cette même période aux comités ou conseils d'administration d'entreprises, d'organisations non gouvernementales, d'associations ou de tout autre organisme ayant une existence juridique. Il doit également rendre publique toute activité régulière rémunérée exercée parallèlement à l'exercice de ses fonctions, que ce soit en qualité de salarié ou de travailleur indépendant, toute activité extérieure occasionnelle rémunérée, si la rémunération totale de l'ensemble des activités exté-

rieures occasionnelles du député excède 5000 € par année civile.

D'après un rapport de l'Assemblée nationale française de janvier 2017, la grille des revenus déclarés par les parlementaires européens est très critiquée par les ONG pour son imprécision, ce qui a justifié sa révision lors de la dernière modification du règlement intérieur du Parlement le 13 décembre 2016⁵⁰. Selon les informations publiées par la Haute autorité pour la transparence de la vie publique fin 2014, sur 74 eurodéputés français 30 exerçaient une activité professionnelle, des professions libérales ou de consultant dans la majorité des cas⁵¹.

S'agissant des membres français du Parlement européen, le droit français complète et durcit leurs obligations de déclarations. En vertu de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, les eurodéputés français doivent adresser au président de la Haute autorité une déclaration de situation patrimoniale et une déclaration d'intérêts détaillées, qui sont rendues publiques⁵². Le code de conduite s'intéresse également à la question des cadeaux que peuvent recevoir les eurodéputés pendant l'exercice de leur mandat « les députés au Parlement européen s'interdisent, dans l'exercice de leurs fonctions, d'accepter des cadeaux ou avantages similaires autres que ceux ayant une valeur approximative inférieure à 150 € offerts par courtoisie ou ceux qui leur sont offerts par courtoisie lorsqu'ils représentent le Parlement à titre officiel »⁵³. Les cadeaux reçus en vertu des règles de courtoisie par un député représentant le Parlement européen à titre officiel peuvent toujours être acceptés. Ils sont, en principe, la propriété du Parlement européen. L'autodiscipline dont a fait preuve le Parlement européen en adoptant ces dispositions serait vaine si la violation de ses règles de conduites restait impunie. Un comité consultatif veille à la bonne application des dispositions du code.

B. Une conduite surveillée

Ce comité consultatif sur la conduite des députés est composé de cinq membres nommés par le Président au début de son mandat parmi les membres de la commission des affaires constitutionnelles et de la commission des affaires juridiques, en tenant compte de l'expérience des députés et de l'équilibre politique. Chaque membre du comité consultatif en assume une présidence tournante de six mois. Le rapport de 2016 du comité consultatif témoigne de l'extrême attention avec laquelle le comité conçoit et exerce son office. Il a ainsi été amené à examiner

⁴⁸ L'adoption de ce code de conduite a été jugée nécessaire suite au scandale provoqué par certains députés européens qui avaient accepté, en échange du dépôt d'amendements, de l'argent de la part de certains journalistes. A. ARCHIEN « Les incompatibilités applicables aux députés européens : une assemblée, vingt-huit régimes », *op. cit.*, p. 61 et s.

⁴⁹ Code de conduite pour les députés européens « Guide de l'utilisateur », juillet 2013.

⁵⁰ Rapport n° 4391, commission des affaires européennes, D. AUROI et N. CHABANNE, « La prévention des conflits d'intérêts dans l'Union européenne », janvier 2017.

⁵¹ <http://www.hatvp.fr/presse/declarations-dinterets-des-deputes-europeens/>

⁵² Art. 11 L. n° 2013-907 du 11 oct. 2013 relative à la transparence de la vie publique, modifié par la L. n° 2017-1339 du 15 sept. 2017 pour la confiance dans la vie politique.

⁵³ Art. 5 du code de conduite des députés au Parlement européen en matière d'intérêts financiers des conflits d'intérêts.

huit cas d'éventuelles infractions au code de conduite, impliquant un total de onze députés, contre cinq en 2015. Par exemple, quatre saisines concernaient des députés qui s'étaient rendus dans des pays tiers et avaient ensuite omis de soumettre une déclaration de participation à des manifestations organisées par des tiers, alors même qu'ils étaient dans l'obligation de le faire, en vertu de l'article 6 des mesures d'application du code de conduite, puisque leurs frais de voyage, d'hébergement ou de séjour avaient été pris en charge par les autorités de pays non membres de l'UE. En cas de violation des dispositions du code, les sanctions encourues sont variables; elles peuvent prendre la forme d'un blâme, de la perte du droit à l'indemnité de séjour, une suspension temporaire, le Président peut présenter à la Conférence des présidents une proposition de suspension ou de retrait d'un(e) ou de plusieurs mandats ou fonctions que l'intéressé exerce au sein du Parlement⁵⁴. Ces sanctions sont critiquées pour leur caractère peu dissuasif. La Commission européenne a alors suggéré d'alourdir les sanctions en cas de violations du code de conduite en optant pour une suspension temporaire, voire une radiation⁵⁵. Récemment, le Président a demandé au Comité d'évaluer la situation concernant le parrainage, de plus en plus fréquent, par certains députés, d'événements à caractère commercial dans les locaux du Parle-

ment, en coopération avec des tiers tels que des représentants d'intérêts ou des associations professionnelles. Le Comité a soumis au Président son évaluation et a rappelé les obligations déclaratives qui incombent aux députés en termes d'intérêts financiers et de conflits d'intérêts, tout en soulignant le rôle décisif des questeurs en la matière. Le comité consultatif souhaitant promouvoir ses bonnes pratiques à l'international, a été représenté lors de la session plénière du Groupe des États contre la Corruption (GRECO) du Conseil de l'Europe, en 2016. Le président du GRECO a en effet souligné qu'il était nécessaire de mobiliser les décideurs pour remédier aux lacunes repérées en matière de prévention de la corruption touchant les parlementaires, les juges et les procureurs. Le seizième rapport d'activités du GRECO indique qu'il y a toujours une certaine urgence à réglementer les conflits d'intérêt et à assurer la stabilité et la clarté de la législation anti-corruption. Ainsi, « la réglementation des rapports entre les parlementaires et les tiers, notamment les représentants de lobbies, devrait aussi être considérée comme prioritaire ». Le président du GRECO propose une conclusion à laquelle il est difficile de ne pas souscrire : « Il ne suffit pas d'élaborer des règlements. Ceux-ci sont de peu d'intérêt s'ils ne sont pas mis résolument en pratique »⁵⁶.

⁵⁴ Article 8-3 du code de conduite des députés au Parlement européen en matière d'intérêts financiers et de conflits d'intérêts : la sanction prononcée peut consister en l'une ou en plusieurs des mesures énoncées à l'art. 166, § 3 à 5, du règlement.

⁵⁵ COM(2016) 627 final, European Commission Brussels, 28.9.2016
COM(2016) 627 final
Proposal for a
Interinstitutional
Agreement on a
mandatory Transparency
Register.

⁵⁶ Seizième rapport général d'activités du Groupe d'États contre la Corruption, « Transparence du financement politique » adopté par le GRECO, Strasbourg 14-18 mars 2016.

⁵⁷ Un choix méthodologique nous conduit toutefois à nous concentrer, ici, principalement et hors les cas de monacisme, sur les Chambres basses des États européens dans les hypothèses de Parlement bicaméral. Parce que les structures, les fonctions et l'organisation des Chambres hautes apparaissent trop différentes d'un État à l'autre pour permettre une comparaison satisfaisante et pertinente.

Regards croisés sur le financement du statut matériel des groupes parlementaires au sein de l'Union européenne



M. Damien CONNIL
Chargé de recherches CNRS à l'Université de Pau et des pays de l'Adour

M. Eric THIERS
Conseiller spécial en charge des questions constitutionnelles

À l'interface des logiques institutionnelle et politique, les groupes parlementaires semblent être des entités hybrides, entre organes parlementaires

et formations politiques. Consacrés au niveau constitutionnel, reconnus par les assemblées, régis par les Règlements des Chambres, organisés de manière coutumière... les situations et les hypothèses sont multiples⁵⁷.

Cependant, on avancera ici que le financement du statut matériel des groupes parlementaires est un révélateur. Du positionnement du groupe dans l'équilibre du régime parlementaire. De ses ambivalences également parfois, illustrant, au moins en partie, la culture politique, institutionnelle et parlementaire d'un État. Oscillant sur une échelle aux extrémités de laquelle deux idéaux-types semblent se distinguer, indicateurs de la force des groupes et nous disant quelque chose du régime dans lequel ils s'insèrent : d'une tradition privilégiant une conception plus individuelle que collective du parlementarisme telle qu'on peut l'observer

à partir du cas de la France jusqu'à un « Parlement de groupes » (*Fraktionenparlament*) voire un « État de groupes parlementaires » pour reprendre des formules caractérisant la situation allemande⁵⁸.

L'objet de l'étude est, alors, d'aborder la question à partir de considérations constitutionnelles et parlementaires, de droit politique, afin de ne pas étudier le financement des groupes en lui-même ou pour lui-même mais pour ce qu'il révèle au sens photographique du terme. Parce que le financement des groupes parlementaires permet de mettre en évidence le caractère ambigu de ces entités pourtant devenues incontournables que sont les groupes dans le fonctionnement des démocraties représentatives contemporaines et permet de mesurer la difficulté pour eux de trouver leur place et de faire valoir leur identité politique et juridique entre l'Assemblée au sein de laquelle ils se sont constitués, le ou les partis dont ils sont une traduction parlementaire et les membres qui le composent.

Le financement des groupes parlementaires apparaît, dès lors, comme un révélateur des pratiques, des équilibres et des interrogations que posent, plus largement, les groupes parlementaires articulant et imbriquant plusieurs logiques en tension – institutionnelle et politique, individuelle et collective : un révélateur de la place des groupes (I), de leur puissance (II) et de leurs évolutions (III).

I. Un révélateur de la place des groupes

La question du financement des groupes montre d'abord une hésitation sur *la nature* de ces entités parlementaires. Des statuts juridiques différents peuvent être retenus (personne privée à part entière, organe de l'assemblée, démembrement d'un parti politique) mais le financement des formations parlementaires montre, toujours et tout à la fois, les liens et la distance qui existent entre les groupes parlementaires et les partis politiques.

Dans certains cas, partis et groupes se confondent ou presque. C'est le cas au Royaume-Uni. C'est le cas, dans une certaine mesure, dans les pays scandinaves même si une première différenciation apparaît. Dans d'autres hypothèses, malgré une distinction entre le groupe à la Chambre et le parti politique dont sont issus les parlementaires, la question du financement public du groupe réapparaît lors du contrôle des comptes des partis politiques. Ainsi, certaines lois relatives au financement des partis politiques évoquent les contributions versées par les assemblées aux

groupes parlementaires. Le lien entre groupe et parti est alors évident lorsque les partis politiques doivent intégrer à leurs propres comptes les contributions versées par les Chambres aux groupes parlementaires. Ce qui n'est pas sans poser problème au regard de l'autonomie reconnue, selon les cas, au Parlement et/ou aux groupes⁵⁹.

Le financement public du statut matériel des groupes pose alors, également, la question du statut politique et juridique des groupes parlementaires eux-mêmes, à la charnière des logiques politique et institutionnelle. Les hésitations de certains pays ou les réformes menées par d'autres soulignent la présence et l'importance des groupes parlementaires dans la vie et le fonctionnement des Chambres, leur rôle au sein du Parlement et la difficulté de reconnaître leur place aussi bien vis-à-vis de l'assemblée dont ils ne peuvent être qu'un organe particulier que des partis politiques avec lesquels ils ne sauraient pour autant se confondre. Car, l'enjeu *in fine* est le pluralisme et la représentation des forces politiques en présence. Les interrogations françaises à l'égard du statut juridique des groupes et la jurisprudence du Conseil constitutionnel sur ce point en sont l'illustration⁶⁰.

Seulement, la question du financement des groupes est aussi révélatrice d'un autre élément, largement partagé : la nécessité de donner aux formations parlementaires les moyens matériels et financiers leur permettant de remplir leur mission ou leur fonction. Autrement dit, par le financement des groupes qu'elles prennent à leur charge, les Chambres reconnaissent l'importance de ces entités dans la vie des assemblées qu'elles structurent.

Au-delà du choix de l'instrument consacrant le principe d'un financement public des groupes – la Constitution (au Portugal), la loi (en Allemagne), le Règlement de l'Assemblée (dans la plupart des cas) –, on remarque une certaine homogénéité du *mode de calcul* des sommes allouées aux groupes. Dans les Chambres examinées, le budget attribué aux groupes parlementaires, par la Chambre elle-même, est généralement composé d'une partie fixe allouée de manière identique à l'ensemble des groupes parlementaires à laquelle s'ajoute une partie variable en fonction du nombre de députés ou de représentants appartenant au groupe qui permet d'ajuster les moyens financiers à l'importance numérique de chacune des formations.

⁵⁸ A. LE DIVELLEC, *Le gouvernement parlementaire en Allemagne*, LGDJ, 2004, p. 185 et s.

⁵⁹ Par exemple, la contribution que le Congrès des députés espagnol alloue aux groupes parlementaires qui le composent – comme d'ailleurs, les aides financières que les Parlements régionaux peuvent attribuer aux groupes parlementaires régionaux – figure parmi les ressources des partis politiques espagnols contrôlés par le Tribunal des Comptes qui y voit d'ailleurs une difficulté. De la même manière, au Portugal, les liens entre le financement des groupes parlementaires et celui des partis politiques est une difficulté récurrente pour les entités chargées du contrôle.

⁶⁰ Cons. const., 17-18 et 24 juin 1959, déc. n°59-2 DC; Cons. const., 18 mai 1971, déc. n°71-42 DC; Cons. const., 22 juin 2006, déc. n°2006-537 DC; Cons. const., 28 février 2013, déc. n°2013-664 DC; Cons. const., 16 octobre 2014, déc. n°2014-702 DC; Cons. const., 11 juin 2015, déc. n°2015-712 DC. Pour l'analyse de ces décisions, v. P. AVRIL, « Le statut de l'opposition : un feuillet inachevé (Les articles 4 et 51-1 de la Constitution) », *Petites Affiches*, 19 décembre 2008, n°254, p. 9 et J.-P. CAMBY, « Les groupes politiques dans les assemblées parlementaires françaises après la décision du Conseil constitutionnel du 16 octobre 2014 », *Mélanges J.-P. Machelon*, LexisNexis, 2015, p. 161.

Ainsi, en Espagne, en application du Règlement et sur décision du Bureau du Congrès des Députés, chaque groupe parlementaire reçoit, mensuellement, une subvention fixe de 30 000 € et une subvention variable de 2 000 € par député. On trouve toutefois des hypothèses dans lesquelles, une différence est faite, soit pour le calcul de la partie fixe, soit pour le calcul de la partie variable. Au Danemark, une subvention de 39 000 € par mois est accordée à tous les groupes composés d'au moins quatre membres alors que cette subvention n'est que de 10 000 € pour les groupes de moins de quatre représentants. Et, à cette subvention de base, s'ajoute une autre subvention d'un peu plus de 6 000 € par représentant, quelle que soit, cette fois, la taille du groupe. On trouve aussi des cas dans lesquels, par exemple en Belgique, la subvention accordée aux groupes est fonction de leur effectif mais une différenciation se fait quant au nombre de collaborateurs dont ils peuvent disposer à charge du budget de la Chambre : en pratique, cela signifie 1 secrétaire de groupe par groupe, plus un collaborateur par groupe de moins de 10 membres, 2 collaborateurs par groupe de moins de 20 membres, 3 collaborateurs par groupe d'au moins 20 membres, plus 1,15 collaborateur par membre du groupe⁶¹.

⁶¹ Soit pour un groupe de 10 élus : 1 secrétaire de groupe + 11,5 équivalents temps plein + un collaborateur supplémentaire. Ou, pour un groupe de 20 représentants : 1 secrétaire de groupe + 23 équivalents temps plein + deux collaborateurs supplémentaires.

⁶² Ces chiffres sont à considérer avec précaution dans la mesure où ils résultent parfois de l'addition de différentes lignes budgétaires qui, certes, se recoupent pour l'essentiel mais dont il est toutefois difficile de dire qu'elles se correspondent exactement. Par ailleurs, ces chiffres sont ramenés, dans chaque Assemblée, à une somme par représentant – c'est-à-dire le budget alloué aux groupes divisé par le nombre de parlementaires composant l'assemblée – pour permettre la comparaison. Cela est plus significatif qu'un budget ramené à un chiffre par groupe dès lors que : *primo*, dans certaines chambres, les non-inscrits ou indépendants forment eux-mêmes un groupe (c'est le cas des groupes mixtes, en Espagne ou en Italie) alors que dans d'autres ils ne sont pas comptabilisés à ce niveau-là; *secundo*, le budget alloué aux groupes n'est pas distribué à parts égales entre les groupes de sorte que l'image qui en résulterait serait très largement faussée; et, *tertio*, des volumes financiers identiques ne correspondent pas à des réalités identiques selon que les groupes concernés sont composés de 30 représentants ou de 20 parlementaires.

L'homogénéité s'observe également concernant *ce pour quoi le budget des groupes est destiné* : les frais de fonctionnement, de secrétariat, de personnel, de rémunération de certaines fonctions, de communication ; les assemblées organisant, par ailleurs, la mise à disposition de locaux ou de bureaux notamment.

En Italie, le Règlement de la Chambre prévoit que les contributions versées aux groupes sont destinées « exclusivement aux fins institutionnelles concernant l'activité parlementaire et aux fonctions d'étude, de publication et de communication afférentes, ainsi qu'aux frais pour le fonctionnement des organes et des structures des Groupes, y compris ceux concernant les rémunérations » (art. 15.4 du Règlement de la Chambre). La lecture des comptes des groupes parlementaires allemands fait apparaître les mêmes données : la rémunération de certaines fonctions au sein du groupe (président du groupe, porte-parole, etc.), les frais de personnel qui constituent le poste le plus important, des frais de communication et de relations publiques, le coût d'expertises ou études commandées par le groupe, des frais de fonctionnement. On observe une spécificité au Luxembourg où le Règlement de la Cham-

bre prévoit que « pour assurer le fonctionnement des groupes politiques et techniques ainsi que des sensibilités politiques, le Bureau de la Chambre met à leur disposition les locaux et les installations nécessaires, ainsi que des crédits de fonctionnement calculés sur la base de leur représentation proportionnelle à la Chambre », mais surtout que « sur présentation des pièces justificatives, les groupes politiques et techniques ont encore droit au remboursement, jusqu'à un montant à déterminer par le Bureau de la Chambre, des frais relatifs à l'engagement de personnel » (art. 16 du Règlement de la Chambre).

Reste à savoir quel rôle les groupes parlementaires peuvent effectivement jouer au regard des moyens qui leur sont ainsi alloués. Car, si la nature des frais possiblement couverts est assez comparable dans les différents systèmes examinés, les moyens budgétaires mis à la disposition des groupes diffèrent sensiblement d'une Chambre à l'autre. Observer le financement des groupes parlementaires permet non seulement de saisir la *place* qu'une assemblée leur accorde mais aussi le *rôle* qu'elle leur permet de jouer, révélant, par là, leur degré d'institutionnalisation.

II. Un révélateur de la puissance des groupes

Quelques éléments chiffrés sur le budget annuel des groupes parlementaires font apparaître trois grands ensembles⁶² :

- en France, 10 millions € pour 577 députés, soit 17.331 €/représentant ;
- en Espagne, 9 millions € pour 350 députés, soit 25.714 €/représentant ;
- au Portugal, 9 millions € pour 230 députés, soit 39.130 €/représentant ;
- en Italie, 30 millions € pour 630 députés, soit 47.619 €/représentant ;
- pour l'UE, 63 millions € pour 751 députés, soit 83.888 €/représentant ;
- au Danemark, 18 millions € pour 180 élus, soit 100.000 €/représentant ;
- en Allemagne, 88 millions € pour 709 élus, soit 124.118 €/représentant.

Les trois grands ensembles sont ainsi : d'abord, les assemblées qui accordent un budget limité aux formations parlementaires (en France ou en Espagne par exemple) ; ensuite, les assemblées qui accordent un budget intermédiaire aux groupes (dans une certaine mesure le Portugal ou l'Italie) ; enfin, les assemblées qui octroient

d'importants moyens financiers aux groupes parlementaires (l'Allemagne avant tout, mais aussi le Danemark ou le Parlement européen). Ces résultats illustrent l'idée d'une échelle du financement des groupes allant d'un modèle (la France) à un autre (l'Allemagne). Cela traduit, surtout, une conception du régime parlementaire.

Le budget limité que l'Assemblée nationale – tout comme le Sénat – accorde aux groupes parlementaires illustre la place encore assez restreinte que le Parlement français réserve aux formations parlementaires. Dans l'histoire parlementaire française, on observe une forme de réticence à l'égard des groupes et ce, malgré leur présence depuis plus de 200 ans dans notre paysage institutionnel. Les groupes sont naturellement des entités importantes dans le fonctionnement de l'Assemblée mais ils ont toujours été considérés avec une certaine méfiance, le parlementarisme français privilégiant une conception individuelle et non collective du parlementarisme de l'action parlementaire. Les groupes ont ainsi longtemps été cantonnés principalement dans un rôle de désignation d'autres organes de l'Assemblée. Cette réticence se traduit encore aujourd'hui sur le plan budgétaire, malgré la constitutionnalisation des groupes en 2008, la transformation de leur statut juridique (sous forme d'association) à partir de 2014 et la prise en considération croissante de leur existence et de leur présence⁶³.

À l'inverse, l'Allemagne est un « Parlement de groupes » (*Fraktionenparlament*), un « État de groupes parlementaires » selon la formule de Uwe Thaysen. « Les groupes sont omniprésents dans l'ensemble de la vie parlementaire »⁶⁴. Ils structurent le parlementarisme allemand, qui est essentiellement collectif, et en constituent l'ossature. La forte organisation interne du Parlement allemand se fait au profit des groupes et « la meilleure façon pour un parlementaire de peser sur le processus de décision est de parvenir à s'intégrer aux divers réseaux (groupes politiques et spécialistes) »⁶⁵. L'importance des groupes est donc manifeste et on la retrouve au plan budgétaire.

Parmi les cas plus surprenants, on peut citer le Portugal. Parce qu'à la lecture de la Constitution et à l'observation de l'Assemblée de la République, il apparaît que le parlementarisme portugais est un parlementarisme de groupes où ces derniers occupent une place importante dans le dispositif et dans le fonctionnement du régime. La relative modicité de leur budget tient, peut-être, au fait qu'un certain nombre de prérogatives et de moyens sont effectivement reconnus aux

groupes parlementaires (par exemple l'initiative législative ou la saisine du Tribunal constitutionnel) sans nécessairement peser sur le financement que la Chambre leur accorde (qui porte presque exclusivement sur des dépenses de personnel).

Reste que si les moyens attribués aux groupes portent toujours, ou presque, sur le même type de dépenses, comment expliquer ces disparités entre les Chambres ? Comment expliquer, entre la France et l'Allemagne, un rapport de 1 à 8 ? Quel usage les groupes à qui des budgets importants sont attribués font-ils de ces moyens supplémentaires ?

Les budgets conséquents alloués aux groupes parlementaires les dotent avant tout d'une *puissance de travail* sans commune mesure. Le niveau de financement public des groupes parlementaires est alors un bon indicateur du degré de structuration et d'organisation des formations parlementaires et du rôle qu'elles peuvent jouer au sein du Parlement. Autrement dit, un indicateur de leur institutionnalisation et de leur puissance au sein du régime.

L'exemple allemand est le plus illustratif. Les groupes y sont les plus et les mieux structurés, organisés en de nombreux groupes de travail internes qui permettent une réflexion très en amont et font des groupes des lieux essentiels d'échanges, de débats et de proposition aussi bien entre le gouvernement et la majorité qu'entre la majorité et l'opposition⁶⁶. « [Les groupes de travail] assurent la préparation des séances des commissions, tant en ce qui concerne l'activité législative proprement dite que ses prolongements sur le terrain du contrôle (auditions de ministres ou de personnalités extérieures, etc.). Ils disposent, dans leur domaine, d'une compétence générale de préparation des activités de leur groupe : débats en séance publique (désignation des orateurs, argumentaire, etc.), de la préparation des initiatives du groupe (propositions de résolutions, interpellations, questions) ou de l'examen de celle d'un autre groupe. Le président-porte parole est systématiquement celui qui fait les déclarations à la presse pour réagir à telle ou telle question »⁶⁷.

Cette puissante capacité d'action dépend des ressources mises à la disposition des groupes parlementaires, en particulier, du *potentiel de collaborateurs*. Dans toutes les assemblées, il s'agit là de l'élément le plus important, qui détermine dans les faits le poids des groupes et la fonction qu'on leur assigne. L'équation est simple : un per-

⁶³ V. en ce sens, les droits reconnus spécifiquement aux groupes d'opposition et groupes minoritaires (sur ce point, P. MONGE, *Les minorités parlementaires sous la Ve République*, Dalloz, 2015).

⁶⁴ A. LE DIVELLEC, *Le gouvernement parlementaire en Allemagne*, LGDJ, 2004, p. 185 et s.

⁶⁵ A. LE DIVELLEC, « Le parlementarisme en Allemagne : de l'exception au modèle européen », in O. COSTA, E. KERROUCHE et P. MAGNETTE (dir.), *Vers un renouveau du parlementarisme en Europe ?*, éd. de l'Université de Bruxelles, 2004, p. 205, spécialement p. 217.

⁶⁶ Sur la possibilité pour les groupes d'être des organes de travail, v. D. CONNIL, *Les groupes parlementaires en France*, LGDJ, 2016, p. 114 et s.

⁶⁷ A. LE DIVELLEC, *op. cit.*, p. 194.

sonnel important oriente vers les groupes une part majeure du travail parlementaire. De cette manière seulement, les groupes peuvent assurer un travail de fond, d'expertise, de proposition ou de critique.

Quelques exemples illustrent les différences en la matière :

- en France, le personnel des groupes représente une centaine de personnes, avec d'importantes disparités entre les groupes en fonction des effectifs ainsi que des habitudes des groupes ;
- au Danemark, pour une assemblée de 180 représentants, les groupes parlementaires employaient en 2016, 232 équivalents temps-plein ;
- au Parlement européen, pour la législature 2014-2019, le groupe socialiste emploie, à lui seul, environ 250 collaborateurs. À titre d'illustration, une centaine de collaborateurs correspond à l'effectif du secrétariat du groupe écologiste, autrement dit le sixième groupe de l'assemblée européenne ;
- en Belgique, le total du potentiel collaborateur des groupes approche les 200 collaborateurs pour 150 députés ;
- de même, en Espagne, les groupes disposent d'environ 200 collaborateurs répartis en fonction de l'importance numérique des groupes ;
- enfin, en Allemagne, on estime qu'entre 800 et 1 000 personnes travaillent pour les groupes parlementaires.

On peut noter une spécificité, en Norvège notamment, où les membres du Parlement n'ont pas de collaborateurs personnels. Tout le travail d'assistant parlementaire se fait donc *via* les groupes qui reçoivent à cette fin une contribution spécifique importante (chaque année, environ 440 000 euros par groupe plus 70 000 euros par député).

À cela s'ajoute dans certains cas, une subvention spéciale attribuée à l'*opposition*. Sous différentes formes. Au Danemark, la subvention attribuée aux groupes parlementaires en fonction du nombre de représentants varie selon qu'il s'agit de « simples » membres du Parlement ou de parlementaires également membres du Gouvernement puisque, dans la tradition classique du parlementarisme (et contrairement à ce que pratique la France), il n'existe pas d'incompatibilité des fonctions parlementaires et gouvernementales. Les groupes reçoivent en principe (pour la partie variable) une allocation de 6000 € par représentant membre du groupe, montant réduit des deux tiers pour les parlementaires également membres du gouvernement. En Allemagne, un bonus est

accordé aux groupes d'opposition avec une double majoration de la subvention : 15% de plus s'agissant de la partie fixe ; 10% de plus pour ce qui est de la partie variable (par représentant). À la Chambre des Communes, au Royaume-Uni, le phénomène est très marqué avec un soutien financier spécifiquement alloué aux partis d'opposition ayant obtenu soit deux sièges, soit un siège et plus de 150 000 voix lors des dernières élections générales. Ce mécanisme, appelé « Short Money » du nom de son promoteur, a été introduit en 1975 et couvre : 1/ les frais permettant aux partis d'opposition de remplir leur mission parlementaire (calculés en fonction du nombre de sièges et de voix obtenus) ; 2/ le paiement des déplacements et voyages des membres des groupes d'opposition répartis dans les mêmes conditions ; et 3/ une allocation spéciale pour les frais du Leader de l'opposition. En 2016/2017, les sommes ainsi allouées aux seuls groupes parlementaires d'opposition atteignaient 10 millions d'euros (9 000 000 € pour les frais généraux ; 200 000 € pour les frais de déplacement ; 800 000 € pour le Leader de l'opposition)⁶⁸.

Quelle que soit la forme retenue, cette prime à l'opposition marque une volonté de donner aux groupes qui ne soutiennent pas le gouvernement les moyens d'assurer un rôle important. Surtout, elle permet de prendre acte d'une répartition du travail qui ne repose pas sur une vision classique voire mythique de la séparation des pouvoirs opposant aujourd'hui artificiellement exécutif et législatif mais rend compte des rôles respectifs de la majorité prise en ses deux branches (exécutive et législative) à qui incombe de déterminer et de mener la politique de la nation et l'opposition à qui revient principalement la tâche du contrôle⁶⁹. Encore faut-il, pour cela, en avoir la volonté et les moyens. Mais cela renvoie aussi, plus largement, au respect du pluralisme et à la possibilité pour les forces en présence de s'exprimer.

Au total, le financement public des groupes révèle une orientation donnée au travail parlementaire. De sorte que le niveau de financement des groupes est aussi un bon indice du type de Parlement que l'on peut observer selon qu'il s'agit plutôt d'un Parlement de parole (à l'exemple britannique) ou d'un Parlement de travail (dont le Bundestag est l'illustration) ; selon qu'il s'agit d'une Chambre privilégiant la séance plénière ou les commissions (dans lesquelles les groupes ont précisément un rôle moteur) ; selon que le travail parlementaire réalisé présente une dimension essentiellement technique (encore une fois, l'Alle-

⁶⁸ R. KELLY, *Short Money*, House of Commons, Briefing Paper, n° 01663, 2016.

⁶⁹ Sur ces questions, v. E. THIERS, « La majorité contrôlée par l'opposition : pierre philosophale de la nouvelle répartition des pouvoirs ? », *Pouvoirs*, 2012, n° 143, p. 61.

magne) ou principalement politique (plutôt en France ou en Italie)⁷⁰.

III. Un révélateur de l'évolution des groupes parlementaires

La question du financement des groupes pose également celle de son *contrôle* et celle de la *transparence* éminemment sensibles dans les démocraties représentatives qui sont les nôtres. Un double mouvement se dessine en ce sens : d'une part, une exigence accrue de transparence pour laquelle l'Union européenne et le Parlement européen font figure de moteurs, d'autre part, une forme de standardisation *via* une logique juridique s'imposant au fait politique qui remet en question (sinon en cause) les schémas traditionnellement définis par les assemblées elles-mêmes quant à leur organisation et à leur fonctionnement internes.

En ce domaine, les règles adoptées par les différentes assemblées se rejoignent donc pour l'essentiel même si les raisons pour lesquelles elles ont été instaurées divergent (exigences traditionnelles de transparence, réformes liées à des transitions démocratiques, réactions face à des scandales politico-financiers, etc.). Ces règles sont de deux ordres.

Primo, les textes prévoient souvent que les fonds mis à la disposition des groupes parlementaires ne peuvent servir qu'au financement d'actions en lien avec l'activité parlementaire. L'article 16 du Règlement de la Chambre des députés du Luxembourg précise que « les aides financières accordées aux groupes politiques sont destinées exclusivement à couvrir les dépenses ayant trait aux activités parlementaires et ne peuvent être utilisées pour couvrir les dépenses produites par les partis politiques ». De même, en Allemagne, le §50 de la Loi relative aux Membres du *Bundestag* prévoit que « les prestations visées [...] ne peuvent être utilisées par les groupes parlementaires que pour accomplir les missions qui sont les leurs en vertu de la Loi fondamentale, de la présente loi ou du Règlement du *Bundestag* allemand. Une utilisation pour les missions des partis politiques n'est pas admise ».

De ce point de vue, la réglementation la plus détaillée est celle du Parlement européen qui énumère précisément tout ce à quoi les crédits mis à disposition des groupes à partir de la ligne budgétaire 400 ne peuvent pas servir : se substituer à des dépenses déjà couvertes par d'autres lignes budgétaires au sein du budget du Parle-

ment, notamment les dépenses relevant du statut des députés ; financer toute forme de campagne électorale européenne, nationale, régionale ou locale ; servir à l'achat de biens immeubles ou de véhicules ; financer les partis politiques aux niveaux national et européen ou les organismes qui en dépendent ; permettre d'acquérir une participation financière dans toute autre organisation ou la propriété de celle-ci.

Secundo, les assemblées prévoient des obligations procédurales ou de contrôle des comptes des groupes. Là encore, on observe des règles largement partagées. Les Parlements imposent, en général, aux formations politiques d'établir leurs comptes, de les faire certifier par un organisme externe et, parfois (mais plus rarement) de les publier avec des sanctions pouvant aller de la mention des violations constatées dans un rapport (par exemple, celui de la Cour des comptes en Allemagne) jusqu'au gel du budget des groupes, voire à une obligation de restitution des sommes irrégulièrement utilisées (au Danemark).

Le renforcement des exigences de transparence est net. Chaque système faisant, à l'évidence, un pas supplémentaire⁷¹. La question est néanmoins révélatrice de différences que l'on serait tenté de qualifier d'ordre culturel. On se rend compte, par exemple, comme cela a été souligné, que la réglementation la plus détaillée en la matière est celle du Parlement européen. Lorsque l'on interroge les assemblées⁷², les réponses les plus développées sur les questions budgétaires proviennent du Danemark, d'Allemagne ou de Belgique. De même encore, le niveau d'informations délivrées publiquement par les groupes sur leur site internet semble varier selon leur positionnement politique. Ce point mériterait d'être approfondi, mais on observe que les groupes prônant l'idée de démocratie participative - groupes écologistes par exemple - semblent plus enclins à diffuser de telles informations. À la question du financement public des groupes parlementaires peut également s'ajouter celle d'autres sources de financement : les cotisations des membres du groupe, bien sûr, mais aussi d'autres hypothèses comme les dons de personnes privées qui ne relèvent plus du financement public mais qui abondent parfois les budgets des groupes.

En France, au cours de l'année 2014, diverses interrogations et critiques concernant l'utilisation des ressources financières des groupes parlementaires sont apparues. En particulier, la question du prêt accordé, en 2012, par un groupe de l'Assemblée nationale au parti politique du même nom

⁷⁰ Sur ces différents aspects, v. not., C. VINTZEL, *Les armes du gouvernement dans la procédure législative*, Dalloz, 2011.

⁷¹ Sur cette question, v. D. CONNIL, « Un pas de plus vers la transparence, l'exemple des groupes parlementaires », in E. FOREY, A. GRANERO et A. MEYER (dir.), *Financement et moralisation de la vie politique*, Institut Universitaire Varenne, 2018, p. 35.

⁷² Comme nous avons pu le faire via un questionnaire adressé aux différentes Chambres examinées.

a été singulièrement médiatisée, mettant en lumière les incertitudes liées au financement des groupes et, plus exactement, à l'utilisation des fonds ainsi versés mais aussi – et l'on en revient à notre point de départ – aux interrogations liées au statut juridique des groupes et à leur positionnement politique et institutionnel à la Chambre et vis-à-vis des partis politiques. Les limites de l'encadrement juridique avaient alors été mises à jour. Afin d'y remédier, Assemblée nationale et Sénat ont adopté, dans un souci de « bonne gestion et de transparence financière des groupes », diverses mesures : les règlements des Chambres ont été modifiés pour imposer aux groupes de se constituer sous forme d'association⁷³ et le Bureau de l'Assemblée nationale (comme celui du Sénat) a précisé les règles applicables aux aides consenties aux groupes : détermination de la destination

des fonds, présentation de comptes certifiés par un commissaire aux comptes, publication des comptes⁷⁴.

De la place des groupes jusqu'à leurs évolutions les plus récentes, en passant par leur puissance au sein de la Chambre comme dans l'équilibre du régime et des pratiques, le financement du statut matériel des groupes souligne les interrogations contemporaines des Parlements en Europe : l'articulation des logiques institutionnelle et politique ; la préférence pour une conception individuelle ou collective du parlementarisme et, le cas échéant, ses inflexions ; la régulation par le droit de la vie politique. Mais, plus encore, la question du financement des groupes parlementaires apparaît comme un révélateur du parlementarisme. Autrement dit, le révélateur d'une culture politique, institutionnelle et parlementaire.

⁷³ Résolutions du 17 septembre 2014 à l'Assemblée nationale et du 13 mai 2015 au Sénat.

⁷⁴ Arrêtés du 9 juillet 2014 du Bureau du Sénat et du 23 juillet 2014 du Bureau de l'Assemblée nationale.