

FAUT-IL ABOLIR LES PRIVILEGES DES PARLEMENTAIRES FRANÇAIS ?

**par Aurélien Baudu,
ATER à l'Université de Pau et des Pays de l'Adour,
doctorant à l'Université de Toulouse
Faculté de droit et de science politique
Centre d'études et de recherches
constitutionnelles et politiques**

Sous la V^{ème} République, il y a des sujets qui sont passés sous silence à chaque élection présidentielle et législative. Les privilèges des parlementaires français appartiennent à cette catégorie secrète. Les élections présidentielles et législatives de 2007, où il convient de rappeler que les trois principaux candidats à l'Elysée ont eux-mêmes été des parlementaires, n'ont pas dérogé à cette coutume républicaine.

A l'occasion de toute étude sur le Parlement, deux règles majeures sur la protection de l'exercice du mandat parlementaire sont traditionnellement enseignées aux étudiants en droit constitutionnel. La première concerne les indemnités parlementaires, celles-ci sont censées permettre aux parlementaires d'exercer leur mandat en toute indépendance matérielle. La seconde est relative à l'immunité

parlementaire, à savoir un régime juridique dérogatoire au droit commun dans le rapport des parlementaires avec la justice, afin de préserver également leur indépendance. Grâce à ces deux règles, les représentants de la nation voteraient les lois de la République en toute indépendance, sans être soumis aux règles de la corruption, à la pression des lobbies ou de la justice.

Avec l'enracinement du Parlement au sein du paysage institutionnel français, ces règles n'ont-elles pas été progressivement détournées à l'avantage de leurs bénéficiaires, devenant ainsi de véritables privilèges ? La France des privilèges a-t-elle été enterrée dans la nuit du 4 août 1789 ou a-t-elle simplement changé de main ? Les électeurs, petits ou grands, lorsqu'ils élisent leurs députés et sénateurs connaissent-ils la réalité de ces privilèges ? Il semblerait que oui car comme l'écrit Alexis de Tocqueville dans *l'Ancien Régime et la Révolution*, il existe « une passion de tous les Français pour les places », il existerait ainsi une religion des privilèges, entretenue par de nombreux ouvrages à scandales.

En 2006, Claude Lévy qualifie le Sénat de « bulle de la République ». Dans son enquête, cet ancien consultant AFP au Palais du Luxembourg revient longuement sur les avantages de ses membres¹. Un an plus tard, en mars 2007, en pleine campagne présidentielle, Yvan Stefanovitch publie *Aux frais de la princesse : enquête sur les privilégiés de la République*. Dans cette étude, un chapitre entier est consacré au Palais du Luxembourg, cité interdite de la République, affirme-t-il, au sein duquel il s'attarde longuement sur les avantages des sénateurs². Lorsqu'on se plonge dans ces ouvrages, se dégage un sentiment selon lequel les parlementaires français seraient des princes de la République, héritiers de privilèges d'un autre âge. Ils cumuleraient salaires, primes et indemnités, rouleraient en voiture de fonction, occuperaient, aux frais du contribuable, des

¹ C. LEVY, *La bulle de la République : enquête sur le Sénat*, Calmann-Lévy, 2006.

² Y. STEFANOVITCH, *Aux frais de la princesse, enquête sur les privilégiés de la République*, J.C. Lattès, 2007, p. 239-275

Privilèges des parlementaires français

adresses de rêve et bénéficierait d'un art de vivre si délicieusement français.

Au cours de la campagne présidentielle et législative de 2007, certaines règles, actuelles ou futures, en faveur des parlementaires, dénoncées comme des privilèges, ont largement fait débat. Dès le mois de décembre 2006, au cours de l'examen de la loi de finances, l'éventuel alignement de l'indemnité parlementaire sur l'inflation et non plus sur le traitement des fonctionnaires a fait scandale, et a été retiré en urgence³.

Au printemps 2007, l'attribution à vie de facilités pour les anciens présidents de l'Assemblée nationale a défié la chronique⁴, ce qui a largement fait écho aux discussions sur les logements de fonction de certains parlementaires à Versailles⁵. Enfin les « parachutes dorés » octroyés aux députés sortants en 2007 n'ont pas manqué de relancer la polémique sur les privilèges des parlementaires français⁶.

Dans un premier temps, à l'heure où les nouveaux députés viennent de faire leur entrée au Palais Bourbon, il peut être intéressant de revenir sur la réalité des règles qui assurent l'indépendance des parlementaires français tout en se demandant si elles peuvent être considérées comme porteuses de privilèges. Il convient d'écarter ici l'étude du régime des incompatibilités, destiné à assurer la disponibilité du parlementaire, et des immunités parlementaires, qui sont destinées à garantir le libre exercice du mandat en protégeant le parlementaire contre d'éventuelles

³ Voir article publié dans *Le Monde* le 23 décembre 2006 : « Les parlementaires privés d'augmentation *in extremis* ».

⁴ Voir article publié dans *Le Figaro* du 12 avril 2007 : « Fin des avantages à vie pour le perchoir ».

⁵ Ce débat a ressurgi lors de la dernière réunion du Congrès à Versailles de la XII^{ème} législature. Voir article publié dans *Le Figaro* du 19 février 2007 : « Debré place les débats du Congrès sous le signe de l'économie » qui n'a pas manqué de préciser que « Le président du Sénat qui n'a pas restitué les logements de fonctions dont dispose le Sénat dans le château de Versailles, fera déjeuner ses ouailles dans les appartements de la questure ».

⁶ Voir article publié dans *Le Figaro* du 12 juin 2007 : « La grande hypocrisie des parachutes dorés ».

poursuites judiciaires. Ces dernières ont une valeur universelle et permanente.

On qualifie d'immunités parlementaires l'ensemble des dispositions qui assurent aux membres du Parlement un régime juridique dérogatoire au droit commun dans leurs rapports avec la justice, afin de préserver leur liberté et leur indépendance. Sans remonter à la « sacrosanctitas » dont bénéficiaient les tribuns de la plèbe de la République romaine⁷, on peut signaler que, dès la fin du XVII^{ème} siècle, la liberté de parole des parlementaires anglais était consacrée par le privilège du « freedom of speech »⁸. Aujourd'hui, la plupart des systèmes constitutionnels comportent, à des degrés divers, un tel régime de protection des parlementaires.

Le régime actuel des immunités des parlementaires français⁹ n'a pas fait l'objet de débats au cours de la campagne présidentielle et

⁷ M. AMELLER, « Droits de l'homme et immunités parlementaires » in *Le Parlement : gardien des droits de l'homme*, rapport introductif dans le cadre du symposium interparlementaire de Budapest, Genève, UIP, 1993, p. 32 où il rappelle à juste titre « qu'à Rome, les tribuns de la plèbe qui étaient en quelque sorte les parlementaires de l'époque, étaient considérés comme des personnages sacro-saints et bénéficiaient à ce titre d'une protection particulière. Il était absolument interdit de s'attaquer à eux ou de les gêner dans l'exercice de leurs fonctions ».

⁸ A ce sujet voir M. VAN DER HULST, *Le mandat parlementaire*, étude comparative mondiale, Union interparlementaire, Genève, 2000.

⁹ En France, ce régime est apparu dans un contexte d'extrême tension, dès les premières heures de la Révolution. Le 23 juin 1789, au cours d'une séance fondatrice immortalisée par un bronze monumental adossé à l'hémicycle du Palais-Bourbon, Mirabeau, déclare : « Je bénis la liberté de ce qu'elle mûrit de si beaux fruits dans l'Assemblée nationale. Assurons notre ouvrage, en déclarant inviolable la personne des députés aux États généraux ». Le souci de concilier la nécessaire protection de l'exercice du mandat parlementaire et le principe de l'égalité des citoyens devant la loi a conduit à distinguer, dès l'origine, deux catégories d'immunités, dont la portée est très différente. L'irresponsabilité, immunité absolue, soustrait les parlementaires à toute poursuite pour les actes liés à l'exercice de leur mandat fut proclamée dès le 23 juin 1789 à l'initiative de Mirabeau, par arrêté de l'Assemblée nationale. L'inviolabilité, immunité relative, a pour objet d'éviter que l'exercice du mandat parlementaire ne soit entravé par

Privilèges des parlementaires français

législative de 2007, ainsi son examen n'est pas paru indispensable. Dans un premier temps, il sera dressé un état des lieux des privilèges matériels attribués aux parlementaires français (I). Dans un second temps, il convient de s'interroger sur le nécessaire maintien ou abolition de ces privilèges financiers. Si ces derniers ont fait l'objet de polémiques au cours de la campagne présidentielle et législative de 2007, aucune proposition sérieuse n'a été avancée par les principaux partis politiques représentés au Parlement. C'est en ce sens qu'il sera proposé quelques pistes de réforme (II).

I – L'indépendance des parlementaires français, mère-porteuse de privilèges financiers conséquents

La situation du parlementaire est caractérisée par un « statut » visant à garantir la liberté de l'exercice du mandat et l'indépendance du parlementaire, en le protégeant contre des pressions qui pourraient compromettre son indépendance. Toutefois, il semblerait, qu'au nom de ce principe, de véritables privilèges matériels se soient introduits au profit des parlementaires, dont certains ont été pointés du doigt au cours de la campagne présidentielle et législative de 2007. Ce n'est qu'en portant un regard détaillé sur le « statut matériel » des

certaines actions pénales visant des actes accomplis par les parlementaires en qualité de « simples citoyens ». Elle tend, par des aménagements de procédure, à différer ces actions sans faire disparaître le caractère illicite des faits reprochés. La première formulation juridique de l'inviolabilité résulte d'un décret de l'Assemblée nationale, en date du 26 juin 1790. Les principes posés par la première Assemblée nationale se sont perpétués jusqu'à la réforme résultant de la loi constitutionnelle du 4 août 1995 qui a considérablement limité la portée du régime de l'inviolabilité. L'article 26 de la constitution reprend la distinction traditionnelle entre irresponsabilité et inviolabilité et dépeint le régime juridique applicable aux membres du Parlement, députés et sénateurs. Il s'applique également aux représentants français au Parlement européen ; voir également J. CALVO, « L'immunité parlementaire en droit français », *LPA*, n° 114, 22.09.1995 ; J.-E. SCHOETTL, « Déchéance de plein droit d'un mandat parlementaire à la suite d'une condamnation », *LPA*, oct. 2001, p. 12 ; P. FRAISSEX, « Les parlementaires et la justice : la procédure de suspension de la détention, des mesures privatives de liberté », *RFDC*, n° 39, p. 497.

parlementaires français, qu'il sera possible de repérer ces éventuels privilèges.

Toutefois, avant d'établir cet état des lieux, il convient de s'entendre sur la notion même de privilège. Le mot « privilège »¹⁰, vient du latin *privata lex*. Il s'agit d'une « loi particulière », une disposition juridique conférant un statut particulier. Sous *l'Ancien Régime*, le mot désignait les droits et obligations dont bénéficiaient la noblesse et le clergé. Le terme, au départ juridique, acquiert un sens social et politique, et en particulier une connotation négative puisque dans le langage courant, le privilège est un avantage possédé par telle ou telle catégorie professionnelle, présenté par ses membres comme des acquis sociaux et par les adversaires de ce système comme des dispositions inégalitaires.

L'indemnité parlementaire permet normalement au parlementaire de s'assurer une vie décente en le mettant à l'abri des corruptions, cependant au fil des années, ont été adoptées par les parlementaires eux-mêmes de nouvelles règles leur octroyant de nouveaux privilèges (A), auxquels se sont ajoutées d'autres indemnités et de nombreuses facilités, assurant ainsi aux députés et sénateurs une situation matérielle très confortable, souvent qualifiée de « privilégiée » (B).

A - Les privilèges nés de l'indemnité parlementaire

Facteur essentiel de la démocratisation des régimes politiques, l'indemnité parlementaire est destinée à compenser les frais inhérents à l'exercice du mandat¹¹. Elle permet à tout citoyen, quelle que soit sa

¹⁰ G. CORNU, *Vocabulaire juridique*, Association Henri Capitant, 7^e éd., PUF, p. 709.

¹¹ Sur l'indemnité parlementaire voir notamment C. DUBIEF, *L'Histoire de l'indemnité parlementaire en France*, mémoire DES, Paris II, 1973 ; R. TEISSIE-SOLIER, *L'indemnité parlementaire en France : historique et régime actuel*, 1910, 199 p. ; A. BARON, *Du caractère juridique de l'indemnité parlementaire*, 1905, Faculté de droit de Paris, 140 p. ; A. MEYER, *De l'indemnité parlementaire*, Faculté de droit de Paris, 1908, 178 p.

Privilèges des parlementaires français

situation de fortune, de pouvoir prétendre entrer au Parlement et garantit aux élus les moyens de se consacrer pleinement, et en toute indépendance, aux fonctions dont ils sont investis. La constitution de 1958, dans son article 25, mentionne l'indemnité des membres du Parlement, dont le régime est fixé par l'ordonnance portant loi organique n° 58-1210 du 13 décembre 1958¹².

L'indemnité comprend trois éléments : l'indemnité parlementaire de base, l'indemnité de résidence et l'indemnité de fonction. Depuis 1938, diverses dispositions législatives ont retenu le principe de l'alignement de l'indemnité sur la rémunération des hauts fonctionnaires. Ce mode d'indexation a été confirmé en 1958.

L'indemnité parlementaire de base est fixée par référence au traitement des fonctionnaires occupant les emplois les plus élevés de l'Etat. Elle est égale à la moyenne du traitement le plus bas et du traitement le plus haut des fonctionnaires de la catégorie « hors échelle » (conseillers d'Etat, préfets, directeurs d'administration centrale, etc.).

Son montant brut mensuel, qui est identique pour les députés et les sénateurs, s'élève, au 1^{er} février 2007, à 5 400,32 €. En outre, les parlementaires reçoivent, par analogie avec le mode de rémunération des fonctionnaires, une indemnité de résidence. Celle-ci représente 3 % du montant brut mensuel de l'indemnité parlementaire de base et s'élève, à la même date, à 162,01 €. A ces indemnités vient s'ajouter une indemnité de fonction égale au quart de leur montant, soit 1 390,58 € au 1^{er} février 2007. Le parlementaire a également droit aux prestations pour charges de famille et à un supplément familial

¹² Voir à ce sujet J. GICQUEL, P. AVRIL, *Droit parlementaire*, Paris, Domat, Montchrestien, 2004, p. 55-58 ; Revue *Pouvoirs*, n° 30, p. 159 ; M. AMELLER, BERGOUGNOUS, *L'Assemblée nationale*, PUF, coll. « Que sais-je ? », 2000, p. 27 ; *Connaissance de l'Assemblée, n° 7 : le statut du député*, 2002, Assemblée nationale ; A. CHANDERNAGOR, *Un Parlement pour quoi faire ?* ; J.-M. BELORGEY, *Un Parlement à refaire*, Paris, coll. « Le débat », 1991 ; J. LAPORTE, M. TULARD, *Le droit parlementaire*, PUF, coll. « Que sais-je ? », 1986 ; J.-C. MASCLÉ, *Un député pour quoi faire ?*, Paris, PUF, 1982.

variable selon le nombre d'enfants à charge. Les membres du bureau du Sénat et de l'Assemblée nationale (président, vice-présidents...) perçoivent une indemnité représentative de frais, qui a pour base de calcul l'indemnité de fonction et dont le pourcentage varie suivant la fonction occupée.

Toutefois, sur cette indemnité parlementaire, il existe des retenues. Il s'agit essentiellement de prélèvements obligatoires liés aux assurances sociales. La première d'entre elles concerne la retraite¹³ qui a souvent été considérée comme très confortable et avantageuse.

D'une part, parce que les parlementaires obtiendraient une retraite à taux plein pour seulement vingt années de cotisation. Les parlementaires sont affiliés à une caisse établie par les résolutions de la Chambre des députés du 23 décembre 1904 et du Sénat du 28 janvier 1905¹⁴.

Effectivement, le parlementaire paie double cotisation pendant les quinze premières années de son mandat, soit, au 1^{er} novembre 2006, 1 147,28 € pour un député et 939,64 € pour un sénateur, puis s'acquitte d'une cotisation simple, 568,64 € et 463,40 euros €. Dès le premier mandat de cinq ans, un parlementaire totalise déjà dix annuités. Les pensions de retraite sont proportionnelles aux annuités versées et ne sont servies qu'à expiration du mandat. Si le parlementaire est amené à céder son siège, il part donc avec une retraite rapidement constituée.

D'autre part, parce que leur caisse de pension est alimentée par une cotisation prélevée sur l'indemnité parlementaire, ce qui est tout à fait normal, mais également par une subvention inscrite au budget de l'Assemblée, et donc financée en partie par le contribuable, ce qui est moins normal. La pension brute moyenne des députés s'élève actuellement à 2 192 € par mois. Quant aux sénateurs, qui sont affiliés à la Caisse autonome des retraites des anciens sénateurs, leurs cotisations leur ouvrent droit à une pension brute moyenne de

¹³ C.E., 4 juillet 2003, *Papon*, *R.D.P.*, 2003, p. 1227, note J-P. CAMBY.

¹⁴ Art. 5 de l'ordonnance du 13 décembre 1958.

Privilèges des parlementaires français

3 294,71 € par mois. Alors qu'ils sont les premiers à célébrer les vertus du régime de retraite par répartition, le Sénat utilise les revenus des capitaux affectés à ses caisses pour payer une partie de ses pensions. La capitalisation reste un privilège réservé aux élus du Palais du Luxembourg.

Enfin, la pension que touche l'ancien élu au titre de ses activités parlementaires est cumulable avec les autres retraites auxquelles il a pu cotiser dans le cadre d'une activité professionnelle. En l'occurrence, les fonctionnaires sont nettement avantagés, puisque, pendant leur mandat, leur avancement se poursuit comme si de rien n'était. Lorsqu'ils quittent les lambris dorés du Parlement, ils touchent donc une retraite de la fonction publique à taux plein.

Depuis la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites, certains privilèges ont été abolis. Par exemple, le droit à pension des députés et des sénateurs s'est aligné sur le droit commun. Le droit à pension est désormais ouvert à 60 ans et non plus 55 ans comme auparavant¹⁵. Par ailleurs, l'article 41 de la loi du 21 août 2003 a mis un terme au privilège des parlementaires fonctionnaires qui pouvaient liquider leur pension de fonctionnaire dès l'âge de cinquante ans. Toutefois, des améliorations sont encore nécessaires.

Sur l'indemnité parlementaire, d'autres retenues sont prélevées obligatoirement ou de manière facultative. S'agissant des retenues facultatives, elles peuvent être effectuées au titre des cotisations aux groupes d'études ou groupes d'amitié, ou pour des cotisations éventuelles au profit des groupes politiques. Il s'agit également des retenues pour absence. Les règlements du Sénat et de l'Assemblée nationale prévoient des retenues opérées sur l'indemnité à titre de sanction¹⁶. En cas de trois absences consécutives non justifiées d'un parlementaire dans la commission permanente dont il est membre, son indemnité de fonction peut être réduite de moitié jusqu'à l'ouverture de la session ordinaire au mois d'octobre. Toutefois, le

¹⁵ Décision du bureau de l'Assemblée nationale du 8 octobre 2003 et décision du bureau du Sénat du 16 décembre 2003.

¹⁶ Voir par exemple art. 15 al. 3 et 97 du règlement du Sénat.

Aurélien Baudu

parlementaire empêché d'assister à des réunions de commissions peut ne pas se voir appliquer cette sanction s'il justifie ses absences.

S'agissant des retenues obligatoires, l'indemnité parlementaire est assujettie à la « contribution exceptionnelle de solidarité » de 1 %, ce qui représente aujourd'hui 55,62 €, en faveur des travailleurs privés d'emploi.

Les parlementaires acquittent la contribution sociale généralisée, soit 505,82 € et la contribution pour le remboursement de la dette sociale, soit 33,72 €, la part déductible de la C.S.G. étant affectée, conformément à son objet, au financement du régime de sécurité sociale de base.

S'agissant des retenues fiscales, s'il a été mis fin à un ancien privilège d'autres subsistent encore. Auparavant, l'indemnité parlementaire n'était fiscalisée qu'à hauteur de 55 % conformément à la loi du 4 février 1938. Désormais, l'indemnité parlementaire est soumise au droit commun en matière de fiscalité, suite à l'article 46 de la loi de finances rectificative du 31 décembre 1992.

Donc depuis 1993, députés et sénateurs sont soumis à l'impôt sur le revenu, selon les règles applicables aux traitements et salaires mais leurs émoluments ne sont pas tous imposables. Deux seulement des trois indemnités qui constituent l'indemnité parlementaire sont imposables : celles dites « de base » et « de résidence ». La troisième, dite « de fonction », qui compte pour 25 % du total, ne l'est pas. Les indemnités de mandat, qui seront étudiés plus loin, ne le sont pas davantage. En fin de compte, plus de la moitié des sommes perçues par les parlementaires se trouvent à l'abri des appétits du fisc.

Compte tenu de ces diverses retenues obligatoires, l'indemnité parlementaire nette se monte, au 1^{er} février 2007, à 5 381,39 € par mois pour les sénateurs et 5 176,69 € pour les députés. Cette somme est destinée à assumer des frais de mandat importants, notamment de déplacement, de représentation et de double résidence, qui s'imposent à tout sénateur et tout député. Diverses dispositions limitent la possibilité de cumuler l'indemnité parlementaire avec toute autre rémunération publique d'une part, ou avec des indemnités liées à l'exercice d'autres mandats d'autre part. Les règles

Privilèges des parlementaires français

interdisant le cumul de l'indemnité parlementaire avec des rémunérations d'autre nature découlent du régime des incompatibilités parlementaires.

Ainsi, l'article 4 de l'ordonnance du 13 décembre 1958, portant loi organique relative à l'indemnité des membres du Parlement, dispose que « l'indemnité parlementaire est exclusive de toute rémunération publique ». Ce principe connaît toutefois deux exceptions, sources de privilèges. La première, conformément aux dispositions régissant les incompatibilités, concerne les professeurs titulaires de chaire, les chargés de direction de recherche et, dans les départements du Haut-Rhin, du Bas-Rhin et de la Moselle, les ministres des cultes et les délégués du gouvernement dans l'administration des cultes. La seconde permet de cumuler l'indemnité parlementaire avec les pensions civiles et militaires de toute nature.

S'agissant du cumul de l'indemnité parlementaire avec des indemnités allouées au titre d'autres mandats, le principe du plafonnement général des indemnités en cas de cumul des mandats a été introduit par la loi organique du 25 février 1992, modifiant l'ordonnance du 13 décembre 1958. Le plafond retenu correspond à une fois et demie le montant de l'indemnité parlementaire de base soit, au 1^{er} février 2007 : 8 100,48 €. Ainsi, un parlementaire ne peut percevoir au titre de ses mandats locaux plus de 2 700,16 €.

B - Les privilèges issus des moyens individuels

Si, à l'intérieur même du Sénat et de l'Assemblée nationale, des structures administratives nombreuses concourent à l'exercice du mandat, des moyens individuels ont été créés pour permettre à chaque parlementaire d'organiser, aux Palais du Luxembourg et Bourbon ou dans son département et sa circonscription, son mandat conformément à ses propres besoins.

Attachés au parlementaire lui-même, et non à l'institution parlementaire, ces moyens ont un caractère « personnalisé » car leur but est d'adapter le mieux possible les conditions d'exercice du mandat aux impératifs particuliers de chaque élu. Nombreux sont ceux qui y voient autant de privilèges.

Aurélien Baudu

Parmi ces moyens individuels, figurent les indemnités complémentaires. « 5 381,39 € ou 5 176,69 € nets par mois seulement » répondent les députés ou les sénateurs lorsqu'ils sont questionnés sur les revenus qu'ils perçoivent au titre d'élu de la République. Un chiffre exact certes, mais très incomplet. Car il ne s'agit là que de l'indemnité dite « parlementaire ». A cela il convient d'ajouter les indemnités complémentaires, ce qui représente environ au total 20 000 € mensuels.

En premier lieu, il convient de préciser que les sénateurs et les députés reçoivent une indemnité représentative de frais de mandat, c'est-à-dire une indemnité spéciale destinée à faire face à leurs frais de mandat (location d'une permanence, équipement de bureau, etc.). Cette indemnité mensuelle s'élève au 1er février 2007 à 6 624,86 € brut pour les sénateurs et 6 192 € pour les députés, soit environ 6 110,77 € pour les sénateurs et 6 027,30 € pour les députés après déduction des retenues réglementaires, et non fiscalisés.

En second lieu, il convient d'indiquer que les conditions de travail personnel des parlementaires se sont notablement améliorées avec la possibilité qui leur est offerte, depuis 1976, d'utiliser les services d'un et -à partir de 1996- de trois « assistants parlementaires », ce nombre pouvant être porté à six si les assistants sont employés à temps partiel. Le rôle de ces collaborateurs consiste en effet à « seconder le sénateur ou le député dans les tâches personnelles directement liées à l'exercice de son mandat parlementaire », d'après les termes mêmes des arrêtés du bureau du Sénat et de l'Assemblée nationale qui ont institué cette possibilité¹⁷.

Ces « assistants parlementaires » sont les collaborateurs particuliers du parlementaire. Les tâches confiées par les parlementaires à leurs assistants varient suivant la nature des mandats qu'ils détiennent et leurs centres d'intérêt. Plus de la moitié des assistants exercent leur fonction dans le département ou la circonscription d'élection du parlementaire qui les emploie et lui

¹⁷ H. PILLOT-CHANTELOUBE, *Les assistants parlementaires*, Université Jean Monnet, 2000.

Privilèges des parlementaires français

apportent donc un appui dans l'exercice de ses activités locales. Ils sont recrutés directement par eux sans aucune autre contrainte que l'opportunité politique ou personnelle et la possession du baccalauréat, ils sont liés à leur employeur par un contrat de droit privé.

Le rôle du Sénat se borne à mettre les crédits nécessaires à la rémunération de ces assistants à la disposition d'une association dont la forme est définie par la loi de 1901, l'Association pour la gestion des assistants de sénateurs (AGAS) qui a pour rôle d'accomplir toutes les formalités qu'entraîne la gestion administrative et financière des assistants, pour le compte des sénateurs. A l'Assemblée nationale, la gestion des assistants parlementaires est directement prise en charge par le service des affaires financières du Palais Bourbon.

Les parlementaires disposent d'un crédit affecté à la rémunération d'un ou plusieurs collaborateurs qui s'élève environ à 8 784 € mensuels pour les députés et 6 984,42 € mensuels pour les sénateurs. Ainsi, au 1^{er} février 2007, la rémunération mensuelle brute de base d'un assistant employé à temps plein se monte à 2 344,45 € mensuels.

Il convient d'ajouter qu'un parlementaire a toute latitude pour recruter qui bon lui semble comme assistant parlementaire, puisqu'il a la qualité d'employeur. Certains d'entre eux ne se gênent pas pour embaucher leur entourage familial parmi femme, enfants, cousins... et même maîtresse¹⁸. Leur mandat deviendrait en quelque sorte une affaire de famille, ce qui laisse penser que le temps des privilèges de la noblesse de l'Ancien régime n'est pas si loin¹⁹.

¹⁸ Voir article publié dans *Le Monde* le 31 mai 2007 « Le mystère des sénateurs Goulet ».

¹⁹ Au sujet des assistants parlementaires voir notamment B. KERN, *Les assistants parlementaires*, mémoire IEP, Aix-en-Provence, 1986 ; X. PRETOT, « Les collaborateurs des parlementaires et le droit du travail », *Droit social*, 1986, p. 431 ; S. RENOUX, « Les moyens d'action de l'Assemblée nationale », *Pouvoirs*, n° 34, p. 67 ; Actes du colloque « *Assistants parlementaires, 30 ans au cœur du pouvoir législatif, quel*

Si l'on s'arrête à ce point et si l'on calcule sur ces seules bases ce qu'un parlementaire coûte mensuellement à la nation, les sommes de 21 833,66 € pour un député, et de 21 706,47 € pour un sénateur sont atteintes. Le coût des parlementaires français serait donc d'environ 2 500 € par jour pour le contribuable.

Ce n'est pas pour autant le solde du compte puisqu'une indemnité de fin de mandat, versée pendant cinq ans, alors qu'auparavant de six mois, permet aux « malheureux » députés que le suffrage universel a sorti en 2007 de quitter l'Hémicycle « en douceur », avec un revenu brut tout de même égal à l'indemnité parlementaire de base, versé dégressivement durant un « second » mandat sans même siéger au Palais Bourbon. Un privilège injustifié qui fera l'objet d'un plus long développement dans la seconde partie de cette étude.

A côté de ces indemnités complémentaires, les parlementaires disposent de nombreux moyens matériels. Les assemblées appellent cela des « facilités ». Ce vocable pudique désigne les services dont jouissent les parlementaires sans rien payer, et qui représentent des sommes considérables. Il s'agit donc bien de privilèges.

Chaque sénateur et chaque député disposent d'un bureau individuel, respectivement au Palais du Luxembourg et au Palais Bourbon. A ce bureau individuel, sont attachés de nombreux privilèges matériels. Au premier rang desquels figurent les privilèges téléphoniques. Les parlementaires peuvent bénéficier de quatre lignes téléphoniques et d'un télécopieur. Pour ces installations, il convient de souligner que les communications vers le réseau métropolitain, passées depuis le Palais Bourbon ou celui du Luxembourg, sont intégralement prises en charge par les assemblées, ainsi que les messages transmis par les télécopieurs et les outils Internet mis gratuitement à la disposition des élus. Les députés et les sénateurs peuvent aussi demander à bénéficier d'un forfait global de communication, estimé environ à 6 000 € annuels, comprenant la mise

passé, quel avenir » qui s'est déroulé le 13 juin 2006 au Palais du Luxembourg.

Privilèges des parlementaires français

à leur disposition de cinq lignes téléphoniques fixes ou mobiles et d'un abonnement auprès d'un fournisseur d'accès à Internet, soit de quatre lignes téléphoniques et de deux abonnements à Internet.

A cela s'ajoutent les privilèges informatiques. Les députés disposent d'une enveloppe de 15 000 €, courant sur cinq ans, pour s'équiper en matériel informatique. En 2002, les crédits d'informatique et de bureautique avaient d'ailleurs enregistré une hausse globale de 60 %, en prévision de l'arrivée de nouveaux élus. Quant aux sénateurs, chacun d'entre eux bénéficie d'une dotation microinformatique avec la possibilité de suivre une formation informatique.

Il convient également de préciser que les parlementaires bénéficient de privilèges postaux. L'expédition de la correspondance « parlementaire » est également gratuite. La correspondance privée et les envois massifs restent théoriquement à la charge des parlementaires, mais, en pratique, les parlementaires envoient à petites doses des courriers collectifs. Au Sénat, les correspondances collectives adressées aux élus locaux peuvent aussi bénéficier de la gratuité de l'affranchissement, à certaines conditions dans la limite d'un forfait annuel. Un bureau de poste est ouvert à l'intérieur du Palais du Luxembourg et du Palais Bourbon. Il fournit aux sénateurs et aux députés les services habituels de la Poste et chaque parlementaire y dispose d'un casier postal.

Les sénateurs et les députés bénéficient également de certaines « facilités » de circulation ou de déplacement, variables selon le mode de transport utilisé. S'agissant du transport ferroviaire, les parlementaires disposent d'une carte de circulation en première classe sur l'ensemble du réseau SNCF pendant toute la durée de leur mandat. Leurs conjoints ne payent que demi-tarif. En outre, chaque année, les parlementaires métropolitains ont droit à quarante allers-retours gratuits en avion entre Paris et leur circonscription, et à six voyages aller-retour en France métropolitaine en dehors de leur circonscription.

Quant à leurs parcs automobiles, le Palais Bourbon et celui du Luxembourg entretiennent chacun une flotte de voitures pour assurer

les trajets des parlementaires dans Paris et sa région. Ces véhicules, affectés en priorité aux déplacements des délégations officielles ou imposés par les travaux législatifs, répondent, dans la mesure du possible, aux autres besoins des élus.

Les présidents de groupe ou de commission disposent d'une confortable voiture de fonction. Quand les voitures manquent, les deux assemblées n'hésitent pas à faire appel aux taxis parisiens, qui trouvent là une clientèle abondante et généreuse, puisque les élus disposent d'une enveloppe annuelle d'environ 4 000 euros pour les payer. Ce sont bien sûr les assemblées, à savoir les contribuables, qui paient ces privilèges.

Enfin députés et sénateurs jouissent de privilèges bancaires conséquents. C'est la raison pour laquelle, ces avantages se transforment très vite en privilèges immobiliers. Il est très fréquent que les parlementaires deviennent propriétaires à Paris ou dans leur circonscription, grâce à des prêts accordés par leur assemblée.

Pour l'acquisition d'un logement ou d'un local à usage de bureau ou de permanence, l'Assemblée nationale attribue aux députés des prêts à 2 % sur dix ans, dont le montant moyen s'élève à 76 225 €. Les sénateurs disposent du même type d'avantages. Des prêts d'aide au logement leur sont accordés, en région parisienne ou dans leur circonscription. La durée maximale de remboursement porte sur dix-huit ans, avec un taux moyen de 2 %, pour un prêt moyen d'environ 75 000 euros.

Loin d'être accessoires, ces privilèges « individuels » contribuent à gonfler les charges de fonctionnement inscrites aux budgets des deux assemblées. Le budget global des deux assemblées s'élevait, pour 2006, à 811 097 100 euros : 502 179 400 euros pour l'Assemblée nationale et 308 917 700 euros pour le Sénat. Au nom du respect de la séparation des pouvoirs, chaque assemblée parlementaire jouit de l'autonomie financière conformément à l'ordonnance du 17 novembre 1958, relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.

Privilèges des parlementaires français

Ce qui a pour conséquence que le ministre des Finances n'a pas de droit de regard sur les crédits que se votent les parlementaires²⁰. A première vue et à l'heure des restrictions budgétaires, une conciliation entre l'équilibre des finances publiques et l'indépendance des parlementaires semble nécessaire.

II – La nécessaire restauration du lien de filiation entre le principe d'indépendance des parlementaires et leurs privilèges financiers

La dette publique a été au cœur de la campagne présidentielle et législative de 2007. Ce qui fait suite au constat dressé par Michel Pébereau²¹ selon lequel, durant ces vingt-cinq dernières années, la dette publique n'a pas financé un effort structuré en faveur des dépenses les plus utiles mais plutôt des dépenses courantes de fonctionnement, alors que ceci devrait être exclu par principe. Ce qui a conduit le président de la République à proposer d'inscrire dans la constitution le fait de limiter l'endettement de l'Etat aux seuls investissements²².

A première vue, l'état des lieux dressé sur les privilèges financiers des parlementaires français semble être inquiétant pour l'avenir des finances publiques. Il convient tout d'abord de relativiser ces propos en rappelant que le budget des assemblées représente 811 millions d'euros soit environ 0,30 % du budget de l'Etat (270 milliards d'euros), ce qui représente 0,08 % de la dette publique de la France (1 000 milliards d'euros). Ainsi, il serait excessif de croire qu'en diminuant de 30 % les moyens financiers accordés aux parlementaires, économies estimées réalisables par les partis minoritaires, la dette publique de l'Etat serait réduite pour autant.

²⁰ Voir à ce sujet V. DUSSART, *L'autonomie financière des pouvoirs publics constitutionnels*, Thèse, Université de Lille, 2000 ; V. DUSSART, *L'autonomie financière des assemblées parlementaires*, Mémoire DEA, Université de Lille, 1992.

²¹ Rapport de Michel PEBEREAU « Des finances publiques au service de notre avenir », décembre 2005.

²² Voir interview du Président de la République publié dans *Le Figaro* du 7 juin 2007.

Finalement, ce qui semble paraître excessif au plan individuel pour chaque parlementaire, ne l'est pas pour autant au plan collectif.

Si la démocratie a un coût, il ne faut pas oublier pour autant que les petits ruisseaux font les grandes rivières et qu'il n'y a pas de petites économies, notamment lorsque les dépenses en question ne sont pas justifiées au regard du principe d'origine. S'il est évident que les parlementaires français, au nom de leur indépendance, doivent continuer à bénéficier d'un statut particulier comme cela est le cas dans toutes les autres démocraties (A), il est néanmoins incompréhensible que les parlementaires continuent à bénéficier de privilèges financiers injustifiés (B).

A - La similitude du « statut français » avec les autres démocraties

Dans tous les pays, l'indemnité parlementaire fait partie intégrante du statut des parlementaires. A l'origine, le fondement de cette indemnité était pour l'essentiel un remboursement des dépenses inhérentes à la fonction. Les exigences croissantes de la vie parlementaire, auxquelles se sont ajouté l'accroissement des sessions et la démocratisation du recrutement politique, constituent les principaux facteurs qui expliquent que les parlementaires ne pouvaient plus tirer leurs moyens d'existence de leur profession.

Aujourd'hui, pour la plupart des démocraties, il est possible d'affirmer que l'indemnité parlementaire est devenue un véritable traitement qui répond à trois objectifs. Tout d'abord, elle doit permettre à chaque citoyen, quelle que soit sa situation de fortune, d'accéder au Parlement. Ensuite, elle doit mettre les élus à l'abri d'éventuelles pressions et tentations. Enfin, elle vise à compenser les charges particulières liées au mandat.

La diversité et la complexité des méthodes utilisées pour calculer l'indemnité parlementaire rendent très difficile toute tentative de synthèse entre les différentes démocraties. La première raison tient aux différences de structures économiques et sociales des Etats.

Par exemple, il n'est guère utile de comparer les avantages entre les parlementaires français et sénégalais si l'on ne compare pas en même temps la différence de coût de la vie entre ces deux pays. La

Privilèges des parlementaires français

deuxième raison tient à la multiplicité d'avantages sociaux dont peuvent jouir les parlementaires selon les pays.

Toutefois, malgré ces différences, dans pratiquement tous les pays, les parlementaires perçoivent une indemnité parlementaire qui ne présente aucun lien avec le nombre de réunions au Parlement. Seuls quelques pays font exception à cette règle. Tout d'abord à Cuba, où le député continue à toucher son salaire majoré d'une indemnité pour les dépenses supplémentaires qu'il engage. Le Cap Vert et la Pologne font également exception dans la mesure où le bénéfice de l'indemnité parlementaire est réservé aux « députés professionnalisés » qui travaillent à plein temps au Parlement (président, vice-présidents, présidents de groupes, présidents de commissions parlementaires...). Dans certains pays d'Afrique, les membres du Parlement reçoivent une indemnité journalière grâce à des jetons de présence (Burkina Faso, Gabon, Niger...).

S'agissant du montant de l'indemnité parlementaire, et comme c'est le cas pour la France, dans la plupart des démocraties, les rémunérations des parlementaires sont fixées par référence aux salaires de la fonction publique. Si la référence aux salaires de la fonction publique est la plus répandue, elle n'est pas la seule référence utilisée. En effet, dans quelques pays de l'ancienne Europe de l'Est, c'est le salaire mensuel moyen qui sert de base au calcul de l'indemnité parlementaire, qui correspond souvent au triple de celui-ci (Bulgarie, Slovénie, Slovaquie...).

A propos de l'indemnité complémentaire, dans pratiquement tous les pays, la rémunération de base des parlementaires est augmentée de prestations additionnelles. Dans les démocraties anglo-saxonnes il s'agit d'une indemnité de fonctions souvent dénommée « allowance ». Très souvent ces indemnités sont forfaitaires et directement versées aux parlementaires, parfois et notamment en Autriche, l'indemnité complémentaire est uniquement octroyée sur la base de preuves.

Dans la majorité des pays, les parlementaires bénéficient d'un régime de retraite propre. C'est notamment le cas en Allemagne, en Australie, en Belgique, au Canada, au Danemark, au Royaume-Uni,

en Suède et en France. Les modalités techniques et le mode de calcul des pensions sont toutefois très variés. Il convient de souligner qu'il existe des pays où les parlementaires ne bénéficient d'aucun régime de retraite même après avoir exercé plusieurs mandats (Russie, Mauritanie, Tchad...).

Enfin, dans quasi toutes les assemblées, les membres bénéficient d'autres facilités et avantages en plus de leurs rémunérations de base et complémentaire. Dans bon nombre de pays, un bureau équipé est mis à la disposition de tous les membres dans les bâtiments de l'assemblée, à quelques exceptions près comme en Espagne ou en Norvège où seul le groupe politique dispose d'un secrétariat.

Un peu partout dans le monde, le parlementaire se sent démuné face au gouvernement qui peut en général s'appuyer sur son administration. C'est la raison pour laquelle, dans de nombreux pays, les assemblées ont décidé d'offrir à leurs membres la possibilité d'engager des assistants parlementaires. Le nombre d'assistants varie d'une assemblée à l'autre. En Belgique, un assistant par député, en Australie, trois assistants par parlementaire et en Russie, cinq assistants par parlementaire. Dans ce dernier cas, il convient de préciser qu'ils sont volontaires et non rémunérés !

Il est très fréquent que les parlementaires bénéficient de la gratuité de l'affranchissement de leur correspondance, de l'utilisation des moyens de communication (téléphone, télécopie, Internet). Toutefois, au Danemark, les frais postaux et téléphoniques sont retenus sur l'indemnité générale de frais de mandat. Il est également courant que les parlementaires bénéficient de facilités de transport. Ces facilités prennent des formes diverses. Pour les voyages en avion la solution la plus fréquente consiste en un remboursement des trajets entre la circonscription et l'assemblée. Dans pratiquement tous les pays, le libre parcours est retenu pour le transport ferroviaire (Allemagne, Belgique, France, Hongrie, Norvège...).

Ainsi, la plupart des avantages des parlementaires français, considérés parfois comme des « privilèges », se retrouvent dans toutes les démocraties modernes. L'abolition des avantages des parlementaires français serait une solution qui placerait la France

Privilèges des parlementaires français

dans une situation inédite par rapport aux autres démocraties modernes. Elle n'est pas envisageable au nom de l'exigence démocratique et de l'indépendance des parlementaires. Toutefois, certains « privilèges à la française » demeurent uniques en leur genre, ou du moins largement minoritaires au sein des démocraties modernes, et sans fondement. Leur suppression permettrait de restaurer le nécessaire lien de filiation qui doit exister entre l'indépendance des parlementaires français et leurs privilèges financiers.

B - La nécessaire abolition des privilèges financiers injustifiés

Au cours de la campagne présidentielle et législative de 2007, certains privilèges ont fait l'objet de débats car ils sont apparus, aux yeux de l'opinion publique et de certains candidats, comme injustifiés. Il s'agit pour l'essentiel des privilèges octroyés aux anciens parlementaires à l'issue du mandat. Ces privilèges peuvent apparaître comme injustifiés pour deux raisons. La première tient en l'absence de lien entre ces privilèges et le principe d'indépendance des parlementaires. La seconde tient au fait que la France fait figure d'exception en la matière par rapport aux autres démocraties modernes.

Il s'agit tout d'abord des avantages à vie des anciens présidents des assemblées. A l'Assemblée nationale, les avantages liés à la fonction de président comprenaient notamment une voiture avec chauffeur, un bureau au Palais-Bourbon et un secrétariat à vie. Par arrêté du 11 avril 2007, le bureau de l'Assemblée nationale a décidé à l'unanimité de supprimer ces avantages à vie du président de l'Assemblée nationale. En revanche au Sénat, par un arrêté de 2005, les trois questeurs ont décidé d'octroyer au futur ancien président du Sénat des privilèges à perpétuité soit un appartement de 200 m² rue Bonaparte avec vue sur le jardin du Luxembourg, une lingère et une femme de ménage, une voiture avec chauffeur, un officier de sécurité et une secrétaire qui le suivront jusqu'à son décès²³.

²³ Y. STEFANOVITCH, *op. cit.*, p. 271-272.

Il s'agit ensuite de l'indemnité de fin de mandat, souvent qualifiée de « parachute doré » des députés sortants de la XII^{ème} législature. L'information sur la nouvelle « indemnité chômage » des députés a été révélée par la presse en pleine campagne présidentielle²³. L'affaire était passée presque inaperçue avant que l'un des candidats à l'élection présidentielle ne s'en saisisse²⁴.

C'est une brève dans le *Canard Enchaîné* du 7 février dernier qui le révélait : les députés avaient voté en toute discrétion un système leur permettant de prolonger l'indemnité parlementaire pour ceux d'entre eux qui ne seraient pas réélus aux législatives du 17 juin prochain.

Avant cette réforme, et comme cela a été vu précédemment, les parlementaires français ne touchaient leur indemnité parlementaire que durant six mois s'ils n'étaient pas réélus. La règle a été modifiée en 2003. Les députés ont créé une taxe de 0,5 % sur leurs indemnités, destinée à financer une « caisse » qui prend en charge, de manière dégressive, le versement de l'indemnité au bout des six mois.

²³ Information révélée par le *Canard enchaîné* du 7 février 2007 et reprise par *Midi Libre* le 1^{er} mars 2007. Voir également article publié dans *Le Figaro* le 3 avril 2007 : « Assurance chômage : le régime spécial des députés ».

²⁴ Au cours de l'élection présidentielle de 2007, le débat a atteint son paroxysme lorsque le candidat centriste a déclaré : « c'est une faiblesse française que de vouloir perpétuellement faire des privilèges pour les uns et donner des leçons aux autres » tout en estimant que « les députés avaient manqué au caractère d'exemplarité de leur fonction ». En guise de réponse, le président de l'Assemblée nationale a rappelé que cette allocation de retour à l'emploi pour les députés battus ou qui ne se représentent pas, versée pendant cinq ans, était intégralement financée par les cotisations des députés. Il a été précisé que « l'argent de l'Etat n'avait rien à voir ». Il convient de préciser tout de même que cette cotisation est prélevée sur l'indemnité parlementaire du député, elle-même intégralement financée par le budget des assemblées, lui-même financé par le contribuable. Si le président de l'Assemblée nationale a fait part de son vœu de mieux encadrer le dispositif d'indemnité dégressive que percevront les anciens députés afin d'éviter les effets d'aubaine en mettant le sujet à l'ordre du jour de la réunion du bureau de l'Assemblée nationale du 11 avril 2007, il convient de rappeler que le dispositif n'a fait l'objet d'aucune modification à cette occasion.

Privilèges des parlementaires français

L'échéance est donc portée à cinq ans, au bout desquels l'ancien parlementaire ne touche plus que 20 % de son indemnité initiale, soit un peu plus de 1 000 euros par mois. Une seule explication a été fournie par les questeurs de l'Assemblée nationale pour justifier ce choix. Il s'agirait d'une forme de solidarité des députés fonctionnaires, qui sont très majoritaires à l'égard de leurs collègues du privé. Ce qui est surprenant et source d'inégalités puisque tous les députés en bénéficient, même les députés fonctionnaires !

Ce privilège financier ne puise pas sa justification dans le principe d'indépendance des parlementaires, il doit donc être supprimé pour les députés fonctionnaires. Pour autant, il est indispensable d'ouvrir le Parlement aux professionnels issus du privé. Le principal obstacle à cette réforme réside dans les difficultés de reclassement du parlementaire non fonctionnaire, notamment salarié, qui se retrouve sur le marché du travail après une absence de plusieurs années. Les conséquences sont telles qu'elles le dissuadent souvent de s'investir dans la vie politique. Le parlementaire qui, après être venu du privé, quitte le Parlement, par volonté de ne pas renouveler son mandat ou par désaveu du corps électoral, doit pouvoir bénéficier des mêmes avantages que son homologue issu du secteur public.

L'idée d'étendre au-delà du premier mandat la garantie de réintégration professionnelle, prévue par une loi de 1978, est intéressante. Actuellement le salarié qui devient parlementaire bénéficie bien d'une garantie de réintégration professionnelle, mais seulement au terme du premier mandat, contrairement aux élus fonctionnaires. L'esprit de cette législation doit donc être gardé mais mérite des adaptations²⁵.

Par ailleurs, en ce qui concerne l'indemnité de départ pour les députés non fonctionnaires, la durée de cinq ans, qui correspond à un mandat parlementaire, semble être un peu longue. Certaines démocraties ont prévu une indemnité de départ. Toutefois, dans la

²⁵ Voir notamment la contribution de l'Institut Montaigne *Député, un job à temps plein*, décembre 2006, p. 6.

Aurélien Baudu

plupart des cas, cette indemnité est fonction de l'ancienneté du parlementaire. Le Danemark a retenu le bénéfice d'un mois de rémunération par année au Parlement. La Hongrie a retenu une indemnité forfaitaire sur six mois, comme c'était le cas auparavant en France. Ce qui tend à démontrer que l'abolition des privilèges injustifiés des anciens parlementaires est nécessaire mais également réalisable.