

Le statut des membres du Parlement européen

Source: CVCE. European NAvigator. Susana Muñoz.

Copyright: (c) CVCE.EU by UNI.LU
Tous droits de reproduction, de communication au public, d'adaptation, de distribution ou de rediffusion, via Internet, un réseau interne ou tout autre moyen, strictement réservés pour tous pays.
Consultez l'avertissement juridique et les conditions d'utilisation du site.

URL: http://www.cvce.eu/obj/le_statut_des_membres_du_parlement_europeen-fr-d3bef5dd-153d-4602-ae49-49a4f4b74dco.html

Date de dernière mise à jour: 09/07/2016



Le statut des membres

Les négociations d'un statut uniforme

Le statut des députés au Parlement européen désigne l'ensemble des règles relatives à l'exécution du mandat parlementaire, aux inéligibilités et aux incompatibilités, ainsi qu'aux privilèges et immunités. Il inclut aussi les règles de conduite en matière de conflits d'intérêt. Il n'est pas complètement harmonisé au niveau européen et renvoie en grande partie au droit national. L'éclatement du statut parlementaire tient à la conception que les traités ont des députés européens: ceux-ci sont rattachés aux espaces nationaux et non à un espace politique européen. Aux termes de l'article 20 du traité instituant une Communauté européenne du charbon et de l'acier, les parlementaires sont «les représentants des peuples des États» réunis dans la Communauté. Ils ne sont pas les représentants d'un peuple européen. Les élections européennes se déroulent dans le cadre de chaque État membre, en application des règles électorales internes sous réserve du respect des principes communs définis par les traités ou l'Acte portant élection au suffrage universel du 20 septembre 1976¹. Le traité de Lisbonne opère un changement sémantique: la référence aux peuples des États est supprimée au profit d'une référence à une notion proprement européenne: la citoyenneté européenne. Aux termes des articles 10, paragraphe 2, et 14, paragraphe 1, TUE, «le Parlement européen est composé de représentants des citoyens de l'Union.»

La question relative à la mise en place d'un statut uniforme des membres du Parlement européen se pose à partir du moment où les parlementaires ne sont plus désignés par et au sein des parlements nationaux mais sur la base d'une élection directe (juin 1979). L'acte de 1976 prévoit à cet effet que le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de l'Assemblée et après consultation de la Commission, arrête les mesures nécessaires à son application. Dès décembre 1976, un groupe d'étude du Parlement européen propose au Conseil une série d'orientations sur un statut uniforme des parlementaires européens². En juin 1978, le Conseil mentionne la nécessité de fixer au niveau communautaire les rémunérations des élus européens. Le Parlement adopte une proposition en ce sens en 1983³. Le Conseil n'y donnera aucune suite. Afin de progresser sur ce dossier, le traité d'Amsterdam, signé le 2 octobre 1997, reconnaît au Parlement européen le droit de fixer le statut et les conditions générales d'exercice des fonctions de ses membres, après avis de la Commission et avec l'approbation du Conseil statuant à l'unanimité (article 190, paragraphe 5, du traité instituant la Communauté européenne et 108, paragraphe 5, du traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique). Le traité de Nice substitue le vote à la majorité qualifiée à l'unanimité au Conseil, à l'exception des règles ou des conditions relatives au régime fiscal des membres ou des anciens membres, qui relèvent de l'unanimité au sein du Conseil.

Le 3 décembre 1998, le Parlement européen adopte à une forte majorité un projet de statut pour ses membres. Lors de sa réunion du 26 avril 1999, le Conseil «Affaires générales» marque son accord sur un compromis d'ensemble du projet. Néanmoins, les négociations interinstitutionnelles subséquentes n'aboutissent pas. Il en va de même pour la décision du 4 juin 2003 portant adoption du statut des députés au Parlement européen, dans laquelle le Parlement invite sans succès le Conseil à donner son approbation. En l'absence d'un statut unique, les députés européens demeurent assimilés, d'une façon générale, aux parlementaires nationaux. Il faut attendre le nouveau texte modifié par résolution du Parlement européen du 23 juin 2005 pour que le Conseil «Affaires générales» approuve le projet de décision du Parlement européen fixant les nouvelles règles et conditions générales d'exercice des

1 JOCE L 278 du 8 octobre 1976, p. 5.

2 Parlement européen – Groupe de travail «Statut des parlementaires européens élus au suffrage universel direct». Projet de statut des membres du Parlement européen élus au suffrage universel direct, 1^{re} partie, 14 décembre 1976, I/459 f/76 (ASS). Source: <http://ec.europa.eu/dorie/fileDownload.do?docId=107569&cardId=107569>, consultée le 10 mars 2014.

3 Résolution du Parlement européen du 15 septembre 1983 sur le statut des membres du Parlement européen. JOCE C 277 du 17 octobre 1983, p. 135.

fonctions de ses membres. Ainsi, le 28 septembre 2005, le Parlement européen adopte un statut unique pour ses membres dont l'entrée en vigueur est définie pour le premier jour de la législature qui débute en 2009.

L'indépendance du mandat

Le Parlement européen est composé de représentants des citoyens de l'Union (article 14 TUE). Le mandat est représentatif. Les députés exercent leur mandat de façon indépendante (article 2, paragraphe 1, de la décision (2005/684/CE, Euratom du Parlement européen du 28 septembre 2005⁴, article 2 Règlement intérieur PE). Ils ne peuvent être liés par des instructions, quelles qu'elles soient (émanant des administrations nationales, des institutions communautaires, de groupes d'intérêts privés, d'organisations non-gouvernementales, etc.), ni recevoir de mandat impératif (article 4 acte 1976, devenu article 6 en 2002).

L'indépendance du mandat se réalise aussi à travers une série d'incompatibilités pour éviter les conflits d'intérêts et garantir l'équilibre institutionnel: un membre du Parlement européen ne saurait, par exemple, être également membre d'une autre institution ou d'un organe communautaire.

En complément des règles de droit dérivé, le régime d'indépendance fait l'objet de mesures éthiques arrêtées par le Parlement européen au titre de son pouvoir d'organisation interne. Ces mesures sont définies dans le règlement intérieur du Parlement, dans un code de conduite qui lui est annexé et dans des mesures d'application adoptées par le bureau du Parlement⁵. Dans ses premières versions, le règlement intérieur se limite à faire état du pouvoir du Parlement européen pour édicter des règles de conduite pour ses membres⁶. Il faut attendre la deuxième moitié des années 1990 pour que se développe un corpus de règles. Chaque député est tenu de déclarer avec précision ses activités professionnelles; s'il a un intérêt financier dans une affaire en discussion au Parlement européen, il doit en faire état au moment où il prend la parole. Les soutiens financiers, en personnel ou en matériel, venant s'ajouter aux moyens fournis par le Parlement et alloués au député dans le cadre de ses activités politiques par des tiers, doivent être déclarés⁷. Parallèlement, les modalités d'accès des représentants des groupes d'intérêt aux locaux du Parlement européen «en vue de fournir des informations aux députés dans le cadre de leur mandat parlementaire» donnent lieu à encadrement (remise d'un badge nominatif contre inscription sur un registre et obligation de respecter le code de conduite annexé au règlement intérieur du Parlement européen).

L'augmentation des compétences du Parlement européen, la démission du collège de commissaires présidé par Jacques Santer en 1999, les critiques concernant le caractère obscur du système de salaires et l'abus en matière de notes de frais de députés européens exigent d'étoffer le code de conduite. L'adoption du statut des députés par le Parlement européen en septembre 2005 unifie le régime indemnitaire des députés. Il laisse en suspens la question d'un véritable code de conduite similaire à celui adopté par la Commission dès 1999. Quant au volet inquisitoire, l'organisme de lutte anti-fraude créé en 1999 est compétent pour mener des enquêtes destinées à lutter contre la fraude, la corruption et les activités illégales.

En mars 2011, la révélation par la presse de pots-de-vin acceptés par des députés en contrepartie du dépôt d'amendements a pour effet l'adoption d'un code de conduite par le Parlement européen. Adopté en juillet 2011, le code est révisé en juin 2012. Il est complété par des mesures d'application définies par le bureau du Parlement européen.

4 JOUE L 262 du 7 octobre 2005, p. 1.

5 Décision du bureau du Parlement européen fixant les mesures d'application du code de conduite des députés au Parlement européen en matière d'intérêts financiers et de conflits d'intérêts, du 15 avril 2013.

6 Par exemple: Article 8 du règlement du Parlement européen du 25 mars 1981. JO C 90 du 21 avril 1981, p. 48.

7 Article 2 de l'annexe I *Dispositions d'application de l'article 9, paragraphe 1 – Transparence et intérêts financiers des députés*, annexée au règlement intérieur du Parlement européen, 15^e version, février 2003. JOCE L 61 du 5 mars 2003, p. 1.

Le code de conduite détaille la déclaration d'intérêts financiers à laquelle est tenue chaque député, interdit tout cadeau d'une valeur supérieure à 150 euros accordé à titre personnel, restreint les droits accordés aux anciens députés lorsqu'ils exercent des activités de lobbying, etc. Toute violation éventuelle du code est examinée par un comité consultatif composé de cinq députés européens nommés par le président du Parlement européen parmi les membres des bureaux et les coordinateurs de la commission des affaires constitutionnelles et de celle des affaires juridiques. Toute infraction constatée expose le député à une sanction qui va du simple blâme au retrait des mandats que l'intéressé occupe au Parlement.

Le régime indemnitaire

La question des indemnités parlementaires et des droits sociaux des membres du Parlement européen est liée à celle de leur statut.

Aux termes des articles 21 CECA, 138 CEE et 108 CEEA, les membres de l'Assemblée commune puis de l'Assemblée unique sont désignés par et parmi les membres des parlements nationaux selon la procédure fixée par chaque État membre. À défaut d'autre précision du droit communautaire, le régime indemnitaire de chaque délégué à l'Assemblée européenne relève du droit national. En découle une forte inégalité de traitement des membres en matière sociale et financière. Chaque élu européen perçoit une indemnité calculée sur la base des traitements accordés aux parlementaires nationaux.

L'acte portant élection des représentants de l'Assemblée au suffrage universel direct de septembre 1976 conserve le silence sur ce point et laisse le soin aux États membres de définir les indemnités dues aux députés européens élus sur le territoire national, dans l'attente de l'adoption d'un statut uniforme. L'article 13 de l'acte prévoit que le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de l'Assemblée et après consultation de la Commission, arrête les mesures d'application jugées nécessaires. Le 15 septembre 1983, le Parlement européen adopte un premier projet sur le statut de ses membres qui comprend notamment un régime indemnitaire commun. Le traitement mensuel de base serait déterminé en fonction d'un pourcentage de celui d'un membre de la Cour de justice. Malgré l'avis positif de la Commission, la proposition reste sans suite au Conseil. Finalement, le régime indemnitaire commun est arrêté, près de vingt ans plus tard, par le Parlement européen. Il est défini dans la décision (2005/863/CE, Euratom) du 28 septembre 2005 portant adoption du statut des députés au Parlement européen⁸. Jusqu'à l'adoption de ce régime commun, le Parlement avait adopté, sur la base de son pouvoir d'administration interne, un régime indemnitaire complémentaire de ceux nationaux en vue de réduire les inégalités entre les élus européens.

L'indemnité parlementaire, prévue par le statut de 2005, est égale à 38,5 % du traitement de base d'un juge de la Cour de justice des Communautés européennes (7 956,87 € brut par mois au 1^{er} janvier 2014⁹). Dans les cas dérogatoires où un député européen exerce aussi un mandat de parlementaire national (cas, par exemple, des élus d'un État ayant adhéré après la tenue des dernières élections européennes), l'indemnité nationale est déduite de celle versée au titre du mandat européen.

L'indemnité communautaire est soumise à l'impôt communautaire. Les États membres peuvent, toutefois, soumettre cette indemnité aux dispositions du droit fiscal national, à condition que toute double imposition soit évitée.

Les députés européens bénéficient d'une assurance-maladie, ainsi que d'une assurance générale couvrant les risques liés à l'exercice de leur mandat.

⁸ JOUE L 262 du 7 octobre 2005, p. 1.

⁹ Règlement n° 31 (CEE) et 11 (CEEA) du Conseil fixant le statut des fonctionnaires et le régime applicable aux autres agents de la CEE et de la CEEA. JO 45 du 14 juin 1962, p. 1385, tel que modifié en dernier lieu le 22 octobre 2013 ; en liaison avec le règlement n° 422/67/CEE, n° 5/67/Euratom du Conseil du 25 juillet 1967 portant fixation du régime pécuniaire du président et des membres de la Commission, du président, des juges, des avocats généraux et du greffier de la Cour de justice. JO L 187 du 8 août 1967, p. 1, tel que modifié en dernier lieu le 24 septembre 2012.

Le Parlement européen rembourse les frais encourus par les parlementaires dans le cadre de l'exercice de leur mission, ainsi que les frais de voyage effectifs vers ou depuis leurs lieux de travail.

Chaque député peut s'adjoindre les services d'un ou de plusieurs assistants parlementaires qu'il choisit librement. Le Parlement prend en charge les frais effectivement engagés au titre de l'emploi des collaborateurs. Chaque député a le droit d'utiliser les équipements et locaux mis à sa disposition par le Parlement européen.

La qualité d'anciens députés ouvre droit à certaines compensations financières. À l'issue de leur mandat, les députés ont droit à une indemnité transitoire d'un montant équivalant à celle perçue lorsqu'ils étaient en fonction pendant au moins 6 mois et au plus 24 mois. Les anciens députés ayant 63 ans révolus perçoivent une pension d'ancienneté qui ne peut être supérieure à 70 % de l'indemnité parlementaire; ce droit est alternatif de celui de l'indemnité transitoire. En cas de décès du bénéficiaire, la pension est reversable au conjoint et/ou enfants à charge (pension de survie). Les anciens députés pensionnés, ainsi que les bénéficiaires de la pension de survie continuent à bénéficier du droit à une assurance-maladie.

Le régime d'inéligibilité et des incompatibilités

L'acte portant élection des représentants à l'Assemblée au suffrage universel direct de septembre 1976 ne contient aucune règle en matière d'éligibilité / d'inéligibilité. Les régimes électoraux nationaux s'appliquent en ce domaine. Dans la majorité des cas, les inéligibilités résultent de condamnations pénales, d'une privation des droits civiques, de la mise sous tutelle ou curatelle. Dans certains pays, la perte d'éligibilité peut accompagner la déclaration, par l'autorité judiciaire, d'une liquidation judiciaire, d'une faillite personnelle, fautive ou frauduleuse.

Le régime des incompatibilités est double. L'acte du 20 septembre 1976 comporte un certain nombre d'incompatibilités. En outre, chaque État membre peut étendre les incompatibilités applicables sur le plan national; les autorités nationales compétentes sont invitées à communiquer les incompatibilités existantes au Parlement européen.

Conformément à l'article 7 de l'acte (tel que modifié par la décision 2002/772/CE, Euratom du Conseil du 25 juin 2002 et du 23 septembre 2002), 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 de la Cour de justice de l'Union européenne ou du Tribunal de première instance,
- membre du directoire de la Banque centrale européenne,
- membre de la Cour des comptes,
- médiateur,
- membre du Comité économique et social européen,
- membre du Comité de régions,
- membre de comités ou organismes créés en vertu ou en application des traités instituant l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique en vue de l'administration de fonds communautaires ou d'une tâche permanente et directe de gestion administrative,
- membre du conseil d'administration, du comité de direction ou employé de la Banque européenne d'investissement,

- fonctionnaire ou agent en activité des institutions de l'Union européenne ou des organes ou organismes qui leur sont rattachés ou de la Banque centrale européenne.

À partir de la législature 2004-2009, la qualité de membre du Parlement européen est également incompatible avec celle de membre d'un parlement national – l'application de cette règle est reportée pour les membres du Parlement national irlandais et pour les membres du Parlement national britannique.

À l'issue des élections européennes, le Parlement européen procède à la vérification des pouvoirs et statue sur la validité du mandat de chacun de ses membres. Il invite à cet effet chaque autorité compétente nationale à lui transmettre la liste des candidats élus, ainsi que la liste des remplaçants éventuels avec leur ordre de classement. Six jours au plus tard avant la tenue de la séance constitutive, chaque député doit déclarer par écrit qu'il n'exerce pas de fonction incompatible avec la fonction de parlementaire européen. En cas d'incompatibilité, le Parlement européen constate la vacance du siège concerné. L'examen au fond de la vérification des pouvoirs est attribué à la commission des affaires juridiques. Le mandat des 736 candidats élus en juin 2009 a été déclaré valide¹⁰. Ce pouvoir de vérification reconnu au Parlement européen ne lui confère pas une compétence générale de contrôle de la proclamation officielle effectuée par les autorités des États membres¹¹.

Le régime des privilèges et immunités parlementaires

L'acte de 1976 ne définit pas de régime des privilèges et immunités spécifique aux parlementaires. Aux termes de son article 4, paragraphe 2, les députés jouissent des privilèges et immunités prévus par le protocole du 8 avril 1965 sur les privilèges et immunités des Communautés européennes. Ils bénéficient d'immunités pendant la durée des sessions du Parlement européen.

Ils peuvent se déplacer en toute liberté pour se rendre aux lieux de réunion du Parlement européen¹². En revanche, hors cette hypothèse, les députés sont soumis au régime commun de la libre circulation des personnes et peuvent se voir opposée l'entrée sur le territoire d'un État membre pour des motifs d'ordre public¹³.

Lorsqu'ils sont sur leur territoire national, les immunités sont celles reconnues aux parlementaires de leur pays et ils sont exemptés de toute détention ou poursuite judiciaire sur le territoire d'un autre État membre, hors le cas du flagrant délit.

Comme l'indique l'article 5, paragraphe 2, du règlement intérieur du Parlement, l'immunité parlementaire n'est pas un privilège personnel du député, mais une garantie d'indépendance du Parlement dans son ensemble et de ses députés. Un parlementaire ne saurait y renoncer. Inversement, le Parlement a pour responsabilité de défendre l'immunité des parlementaires. Il lui appartient seul de décider de la levée de l'immunité d'un de ses membres. Toute demande d'une autorité compétente d'un État membre en vue de lever l'immunité d'un député, ou d'un député ou un ancien député en vue de défendre des privilèges ou immunités, est adressée au président du Parlement européen. La décision est examinée au fond par la commission des affaires juridiques; le député concerné dispose du droit d'être entendu et de présenter tout document utile à la commission parlementaire. La décision adoptée par l'assemblée plénière est immédiatement communiquée au député concerné et à l'autorité nationale de l'État membre intéressé.

10 Décision du Parlement européen du 16 décembre 2009 sur la vérification des pouvoirs, T7-0109/2009. JOUE C 286E du 22 octobre 2009, p. 30.

11 CJCE, arrêt du 30 avril 2009, *République italienne et Beniamino Donnici contre Parlement européen*, aff. Jtes C-393/07 et C-9/08, Rec. 2009 p. I-3679.

12 Article 7 du protocole sur les privilèges et immunités.

13 JACQUÉ, Jean-Paul. *Parlement européen*. In *Répertoire communautaire Dalloz*, décembre 2011, dernière mise à jour: juin 2013, s/n° 47.