



N° 1466

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 11 mars 1999

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

PAR LA DÉLÉGATION DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE
POUR L'UNION EUROPÉENNE (1),

*sur le projet de statut des député(e)s au Parlement européen
(document n° E 1209),*

ET PRÉSENTÉ

PAR M. HENRI NALLET,

Député.

(1) La composition de cette Délégation figure au verso de la présente page.

La Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne est composée de : M. Henri Nallet, président ; Mme Nicole Catala, MM. Maurice Ligot, Jean-Claude Lefort, Alain Barrau, vice-présidents ; MM. Jean-Louis Bianco et Didier Boulaud, secrétaires ; Mmes Michèle Alliot-Marie, Nicole Ameline, MM. René André, Jacques Blanc, Jean-Marie Bockel, Pierre Brana, Yves Bur, Yves Coussain, Camille Darsières, Yves Dauge, Bernard Derosier, Philippe Douste-Blazy, Mme Nicole Feidt, MM. Yves Fromion, Gérard Fuchs, Gaëtan Gorce, François Guillaume, Christian Jacob, Pierre Lellouche, Pierre Lequiller, François Loncle, Noël Mamère, Mme Béatrice Marre, MM. Gabriel Montcharmont, Jacques Myard, Daniel Paul, Jean-Bernard Raimond, Mme Michèle Rivasi, M. Michel Suchod.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION.....	5
I. LES DIFFICULTES JURIDIQUES	9
II. LE CONTENU DU PROJET DE STATUT	13
A. Les conditions d'exercice du mandat	13
B. Le nouveau régime indemnitaire.....	16
CONCLUSION.....	19
TRAVAUX DE LA DELEGATION.....	21
PROPOSITION DE RESOLUTION.....	23
ANNEXES.....	25
Annexe 1 : Protocole sur les privilèges et immunités des Communautés européennes, du 8 avril 1965, annexé au traité instituant un conseil unique et une commission unique des Communautés européennes	27
Annexe 2 : Loi n° 79-563 du 6 juillet 1979 relative à l'indemnité des représentants au Parlement européen	29

MESDAMES, MESSIEURS,

La décision, prise en 1976, d'élire au suffrage universel direct les membres du Parlement européen aurait dû entraîner l'adoption d'une procédure électorale uniforme, ainsi que l'élaboration d'un statut unique des députés au Parlement européen. Si ni l'un ni l'autre de ces deux projets n'a encore abouti, le traité d'Amsterdam les aborde selon une approche nouvelle.

En ce qui concerne le mode d'élection des députés européens, l'article 190, paragraphe 4, du traité instituant la Communauté européenne, inséré par le traité d'Amsterdam, envisage une solution alternative à l'introuvable procédure électorale uniforme : l'élaboration, par le Parlement européen, d'un projet en vue de permettre cette élection « conformément à des principes communs ». Si une résolution en ce sens a été adoptée par le Parlement européen le 15 juillet 1998, cette voie moins ambitieuse paraît elle-même difficile, comme le montre en France le retrait, par le Gouvernement, du projet de loi (n° 976) relatif à l'élection des représentants au Parlement européen, faute d'une majorité pour le voter⁽¹⁾.

Jusqu'à Amsterdam, l'idée d'un statut des députés européens n'était pas mentionnée dans les traités. La Conférence intergouvernementale a ajouté à l'article 190 (anciennement, article 138) du traité CE un paragraphe 5 nouveau, ainsi rédigé : « *Le Parlement européen fixe 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* ». Ainsi, la revendication, ancienne, des membres du Parlement européen en faveur d'un statut unique peut désormais prendre appui sur une base juridique précise. Anticipant l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, le Parlement européen a, sur ce

⁽¹⁾ On pourra se reporter, pour une analyse de ce projet de loi dans une perspective européenne, au rapport d'information (n° 1025) de M. Henri Nallet, « *L'élection des membres du Parlement européen : pour une convergence européenne* ».

fondement, adopté le 3 décembre 1998, une résolution à laquelle est joint un projet de statut, lui-même complété par trois annexes.

Ce document a ensuite été transmis par le président du Parlement européen au Conseil européen de Vienne des 11 et 12 décembre 1998 qui en a pris acte et en a décidé l'examen⁽²⁾. Conformément à la procédure fixée par le futur article 190, paragraphe 5, du traité, il a fait l'objet d'un premier débat au sein du Conseil « Affaires générales » le 22 février 1999, l'avis de la Commission devant être présenté dans le courant du mois de mars.

L'implication des parlements nationaux dans ce processus n'est pas prévue par la lettre du traité, mais elle est commandée par la logique. Dans l'attente d'une uniformisation européenne, le statut des parlementaires européens était jusqu'à présent très largement déterminé par les règles de droit interne de chaque Etat membre. Le projet de statut modifie cette articulation et contient, en outre, plusieurs dispositions qui touchent aux compétences des parlements nationaux. Il n'était donc pas concevable que ces derniers n'aient pas leur mot à dire.

Le président du Parlement européen, M. Jose Maria Gil-Robles, a souhaité consulter les parlements des Etats membres, en faisant valoir que « toute observation ou suggestion que ceux-ci pourraient formuler serait d'une grande utilité ». Il a saisi du projet de statut le président de l'Assemblée nationale, qui a lui-même demandé à notre Délégation de l'examiner et de présenter, le cas échéant, des remarques ou propositions sur ce texte. Au demeurant, le projet de statut a été considéré par le Conseil d'Etat comme une proposition d'acte communautaire comportant des dispositions de nature législative et il a été, à ce titre, soumis aux assemblées en application de l'article 88-4 de la Constitution⁽³⁾.

Dans son principe, l'idée d'un tel statut n'est guère contestable. Non seulement elle est explicitement envisagée par le Traité d'Amsterdam, mais elle apparaît comme une conséquence tardive, mais nécessaire, de l'élection du Parlement européen au suffrage universel. Le statut unique de ses membres est, en outre, de nature à renforcer l'autonomie du

⁽²⁾ Cf. le point 72 des conclusions de la présidence : « *Le Conseil européen a pris acte du projet de statut des députés au Parlement européen et invite les institutions concernées à assurer le suivi nécessaire* ».

⁽³⁾ Selon l'avis rendu par le Conseil d'Etat, « *le projet de statut des députés au Parlement européen, transmis au Conseil pour approbation, constitue une proposition d'acte communautaire. Il comporte des dispositions relatives notamment aux incompatibilités qui, si elles ne concernent pas les domaines mentionnés par l'article 34 de la Constitution, relèveraient de la loi organique en application de l'article 25 de celle-ci* ».

fonctionnement du Parlement européen et donc à accroître son rôle dans les institutions communautaires.

En revanche, le contenu même du projet présenté par le Parlement européen suscite des interrogations et des réserves. Sa nature juridique, ses relations avec le droit existant, qu'il soit national ou européen, posent problème.

Sur le fond, certaines des options retenues par le Parlement européen paraissent contestables.

C'est autour de ces deux points que s'ordonnera la présentation de ce rapport.

I. LES DIFFICULTES JURIDIQUES

Le projet de statut des députés européens est un véritable OVNI juridique.

Il n'a pas la forme d'un règlement ou d'une décision, ni celle d'un traité ou accord international qui aurait à être approuvé par les Etats membres selon leurs règles constitutionnelles respectives, à la différence, par exemple, de la décision du Conseil du 20 septembre 1976 relative à l'élection du Parlement européen au suffrage universel.

Il s'agit donc d'un texte *sui generis* qui, au surplus, relève d'une procédure d'adoption originale.

Le projet de statut résulte, on l'a dit, d'une proposition votée par le Parlement européen, sur le rapport de sa Commission juridique. Le Parlement s'est fondé sur une base juridique en devenir, puisque le Traité d'Amsterdam n'est pas encore entré en vigueur. Le texte est actuellement soumis à l'examen du Conseil qui doit, aux termes du traité, l'approuver à l'unanimité, après avoir recueilli l'avis de la Commission. C'est seulement après l'approbation du Conseil que le statut pourra être adopté définitivement par le Parlement. Cette procédure constitue donc une forme très particulière de codécision.

Le statut, tel qu'il a été conçu par le Parlement européen, a vocation à se substituer à certaines règles de droit communautaire et de droit national et à en compléter d'autres.

Actuellement, plusieurs textes communautaires de valeur juridique différente régissent, en plus du traité lui-même, la matière : l'Acte de 1976 portant élection des représentants au Parlement européen au suffrage universel, le protocole du 8 avril 1965 sur les privilèges et immunités des Communautés européennes, ces deux derniers textes ayant également valeur de traités, ainsi que le règlement intérieur du Parlement européen.

En droit national, la loi du 7 juillet 1977 fixe les modalités d'élection des députés européens, conformément aux dispositions de l'Acte de 1976 qui, en l'absence de procédure électorale uniforme, renvoyait au droit interne des Etats membres. La loi du 6 juillet 1979, relative à l'indemnité des représentants à l'Assemblée des Communautés européennes, prévoit

que les membres français du Parlement européen perçoivent la même indemnité parlementaire que les députés et sénateurs, qu'ils sont affiliés, selon leur choix, au régime de sécurité sociale de l'Assemblée nationale ou à celui du Sénat et que, pour les pensions de retraite, ils sont affiliés au régime général et au régime complémentaire des agents non titulaires des collectivités publiques.

Le projet de statut adopté par le Parlement européen reprend partiellement les différents textes antérieurs. Le premier considérant de la résolution précise en effet que les dispositions contenues dans les traités, ainsi que dans les protocoles et actes qui leur sont annexés, « *doivent être complétées par des dispositions et des conditions générales d'exercice des fonctions* » des députés européens. Toutefois, les interférences entre ce statut et le droit existant ne sont pas toujours claires, qu'il s'agisse du droit national ou du droit communautaire et, au sein de celui-ci, du droit originaire ou du droit dérivé.

Votre Rapporteur donnera deux illustrations significatives, mais non exhaustives, des difficultés rencontrées.

- La première a trait au régime des **incompatibilités**.

L'article 3 du projet de statut distingue entre les incompatibilités résultant du droit communautaire et celles prévues par le droit national des Etats membres. S'agissant du régime communautaire, cet article prévoit que, sans préjudice des incompatibilités instaurées par l'article 6 de l'Acte de 1976, la qualité de député européen est incompatible avec un certain nombre de mandats ou fonctions, dont le mandat de député au Parlement d'un Etat membre.

Il est parfaitement concevable qu'une norme de droit communautaire édicte des incompatibilités qui, en droit interne, relèveraient de la loi, voire de la loi organique⁽⁴⁾. En revanche, la nature particulière du projet de statut pose, en l'occurrence, un problème de conformité.

En l'état actuel, l'Acte de 1976, texte de droit primaire, de même valeur que les traités constitutifs, autorise expressément, à son article 5, le cumul des fonctions de parlementaire européen et de parlementaire national d'un Etat membre. Cet Acte est annexé à la décision du Conseil du 20 septembre 1976, qui a été adoptée par les Etats membres

⁽⁴⁾ Les incompatibilités fixées par le statut n'ont d'ailleurs pas un caractère limitatif, dès lors que le projet évoque, au point 2 de l'article 3, les règles applicables aux régimes nationaux d'incompatibilités.

conformément à leurs règles constitutionnelles respectives. Le statut des députés, texte de droit dérivé qui n'est pas soumis à la même procédure d'adoption, peut-il interdire un cumul que l'Acte de 1976 a expressément autorisé ?

Il convient toutefois de souligner que la question a surtout un intérêt théorique. Sans aller jusqu'à soutenir que la pratique aurait, sur ce point, rendu caduc l'Acte de 1976, il faut rappeler que le nombre de députés européens qui sont simultanément parlementaires nationaux n'a cessé de décroître depuis la première élection du Parlement européen au suffrage universel, en 1979. Ainsi, en France, le nombre des « *doubles mandataires* » est passé de 24 (sur 81 députés européens élus en France) en 1979 à 2 (sur 87) aujourd'hui.

Au demeurant, dans le cas de la France, le projet de loi organique relatif aux incompatibilités entre mandats électoraux et fonctions électives, en cours d'examen, prévoit d'établir une incompatibilité entre les mandats parlementaires européen et national. L'Assemblée nationale et le Sénat sont d'accord sur cette disposition. L'insertion d'une telle mesure dans le statut permettrait donc de lever toute ambiguïté quant à sa conformité au droit communautaire.

• La seconde difficulté concerne certaines dispositions relatives à la **fiscalité**.

Il s'agit, d'une part, de l'article 11, paragraphe 3, du projet de statut, qui prévoit que le remboursement des frais encourus par un député dans le cadre de l'exercice de son mandat « *n'est pas imposable* » ; d'autre part, de l'article 1^{er}, paragraphe 2, de l'annexe, qui stipule que « *l'indemnité parlementaire est soumise uniquement à l'impôt au profit des Communautés* ».

Le Parlement européen a-t-il le pouvoir d'édicter de telles règles, dès lors qu'aucune disposition des traités n'attribue de compétence à l'Union européenne dans le domaine de la fiscalité directe ? Il est, certes, possible de faire valoir qu'il est logique que le statut prévoie les conditions d'imposition des indemnités parlementaires, dès lors que la détermination du régime de ces indemnités constitue l'objet principal de ce statut et qu'elles seront financées par le budget communautaire. Il convient toutefois de s'interroger sur la portée de ces stipulations en droit interne.

Dans le cas de la France, une disposition qui fait échapper des personnes résidant sur le territoire national à l'impôt sur le revenu relève de la loi, même lorsque ces personnes ont la qualité de fonctionnaires ou agents d'une organisation internationale, ou de membres d'une assemblée

parlementaire internationale. Un traité ou accord international comportant une stipulation de cette nature ne peut donc, en application de l'article 53 de la Constitution, être ratifié ou approuvé qu'en vertu d'une loi. Dès lors, l'application de l'exonération prévue par le statut ne devrait-elle pas être subordonnée à une approbation par la loi ? En réalité, l'article 190, paragraphe 5, du traité CE ne prévoit pas que le statut des députés européens soit approuvé par les Etats membres conformément à leurs règles constitutionnelles respectives. L'acte de droit dérivé que constitue ce statut est donc applicable dans les Etats membres sans qu'une procédure nationale d'approbation ne soit nécessaire et une autre interprétation pourrait paraître contraire au traité.

Néanmoins, ces difficultés illustrent la complexité d'un projet qui touche à des sujets très divers.

II. LE CONTENU DU PROJET DE STATUT

L'objet du statut des députés européens a sensiblement évolué. A l'origine, le projet élaboré au sein de la Commission juridique du Parlement européen s'attachait essentiellement aux problèmes d'indemnités et de remboursements de frais. Le texte voté par le Parlement européen en séance plénière le 3 décembre 1998 couvre un champ plus vaste de questions.

Certains articles n'appellent pas d'observations particulières, soit parce que leur contenu ne prête pas à discussion, soit parce qu'ils reprennent, parfois en les simplifiant, des dispositions existantes résultant de l'Acte de 1976 ou, dans certains cas, du règlement intérieur et de la pratique du Parlement. Il s'agit des articles :

- 1^{er}, 16 et 17 (objet du statut et conditions de son élaboration) ;
- 6 (durée du mandat des députés européens) ;
- 7 (vérification des pouvoirs et validité du mandat) ;
- 8 (vacance d'un siège) et 9 (modalités de remplacement d'un député) ;
- 12 (droit au remboursement des frais de maladie, de grossesse et des frais liés à la naissance d'un enfant, ainsi qu'à une couverture des risques liés à l'exercice du mandat) ;
- 13, 14 et 15 (moyens techniques et en personnel à la disposition des députés).

Les autres dispositions du projet de statut et de ses annexes peuvent être regroupées en deux catégories : celles qui concernent les conditions d'exercice du mandat, d'une part ; celles qui portent sur les questions financières et fiscales, d'autre part.

A. Les conditions d'exercice du mandat

● *L'article 2* du projet de statut énonce des règles relatives au mode de scrutin et à l'**éligibilité**.

L'alinéa 1^{er} de cet article rappelle, en reprenant presque à l'identique la rédaction de l'article 190, paragraphe 1^{er}, du traité C.E., que les représentants des peuples des Etats membres au Parlement européen sont élus au suffrage universel direct.

Le deuxième alinéa énonce en revanche une règle entièrement nouvelle, selon laquelle seuls les citoyens de l'Union européenne peuvent être élus au Parlement européen. Cette règle correspond en réalité à la pratique observée dans les Etats membres de l'Union. Si, en application du traité sur l'Union européenne et de la directive 93/109/CE du 6 décembre 1993, tout ressortissant d'un Etat membre peut être électeur ou éligible aux élections européennes dans son Etat de résidence, en revanche, aucun Etat membre n'a reconnu cette faculté aux ressortissants des pays tiers.

Enfin, l'article 2 stipule également que les représentants au Parlement européen seront appelés « députés au Parlement européen ». Cette disposition consacre une pratique qui, ancrée depuis longtemps au sein même du Parlement européen, s'est progressivement imposée dans les Etats membres⁽⁵⁾. Il convient en outre de relever que, dans le titre du projet de statut comme dans le dispositif, la fonction est constamment mentionnée sous les deux formes féminine et masculine.

• *L'article 3* détermine le régime des **incompatibilités**, en distinguant, comme on l'a déjà signalé, entre les incompatibilités résultant du droit communautaire et celles prévues par le droit national d'un Etat membre.

En ce qui concerne le régime communautaire, le projet de statut reprend certains des cas d'incompatibilité qui étaient déjà prévus dans l'Acte de 1976, mais il ne les reprend pas tous. Sont seulement visées les incompatibilités avec les qualités de membre de la Commission, de la Cour des comptes, du conseil d'administration ou du comité de direction (ou la qualité d'employé) de la BEI, de juge, avocat général ou greffier de la Cour de justice, ainsi que l'incompatibilité avec l'appartenance au gouvernement d'un Etat membre.

Le projet de statut complète cette liste, en y ajoutant des fonctions qui n'existaient pas en 1976 (juge, avocat général ou greffier au Tribunal de première instance ; membre du conseil des gouverneurs de la Banque centrale européenne ou membre du comité des régions) ou qui,

⁽⁵⁾ Il s'agit, en France, d'une pratique *praeter legem*, puisqu'aux termes de la loi n°47-2395, du 30 décembre 1947, qui n'a jamais été abrogée, « le titre de député est réservé aux membres de l'Assemblée nationale ».

apparemment, avaient été oubliées par les rédacteurs de l'Acte (membre du Comité économique et social). En revanche, d'autres incompatibilités sont entièrement nouvelles : celle, déjà citée, avec le mandat parlementaire national et l'incompatibilité avec la présidence de l'exécutif d'une collectivité locale ou régionale, y compris le mandat de maire d'une ville de plus de 100 000 habitants.

La méthode employée sur ce point par le Parlement européen est assez curieuse. Elle consiste, on l'a dit, à ne pas reprendre l'intégralité des incompatibilités figurant à l'article 6 de l'Acte de 1976, en précisant que la nouvelle liste est « sans préjudice » de celle de 1976, et à y ajouter de nouvelles fonctions. Cette technique est assurément source d'incertitude. Ne serait-il pas préférable de reprendre dans le statut la liste intégrale des incompatibilités fixées en 1976, en la complétant, ou encore de ne faire figurer dans le statut qu'une référence à l'article 6 de l'Acte de 1976, en ajoutant les nouvelles fonctions incompatibles ?

En ce qui concerne le régime national, le projet prévoit que les incompatibilités existantes doivent être notifiées au Parlement européen et que, lorsqu'un Etat entend introduire dans sa législation nationale de nouvelles incompatibilités, il doit en informer le Parlement européen, qui fait connaître son avis dans un délai maximum de trois mois. En outre, les incompatibilités nouvelles ne prennent pas effet immédiatement, mais seulement lors du prochain renouvellement du Parlement européen. Les règles sur la notification des incompatibilités confirment la pratique en vigueur.

● *L'article 4* traite de l'**indépendance** du député européen dans l'exercice de son mandat. L'alinéa 1^{er} prévoit le vote individuel et prohibe le mandat impératif. L'alinéa 2 est destiné à lutter contre la pratique dite du « tourniquet » (démission périodique des élus d'une liste, afin de permettre au plus grand nombre possible de candidats de siéger à tour de rôle). Il est permis de s'interroger sur la portée d'une telle disposition, dès lors que cette pratique n'est jamais officielle.

● *L'article 5* traite des **immunités**. Très bref, il se borne à confirmer la pratique en vigueur et laisse donc subsister par ailleurs les dispositions pertinentes du protocole sur les privilèges et immunités du 8 avril 1965, confirmé par l'article 4 de l'Acte de 1976. On peut regretter que le Parlement européen n'ait pas saisi cette occasion pour modifier les conditions d'application dans le temps du régime immunitaire. Dès lors que la session du Parlement européen est fictivement considérée comme « annuelle » (article 196 -anciennement 139 - du traité C.E.) et divisée en « périodes de session », la protection accordée aux députés européens est,

de fait, permanente, ce qui crée une inégalité de situation injustifiée par rapport aux parlementaires nationaux.

Le nouveau régime d'indemnités prévu par le statut est également de nature à engendrer des atteintes à l'égalité.

B. Le nouveau régime indemnitaire

En l'absence de procédure électorale uniforme, c'est le droit national de chaque Etat membre qui s'applique aux indemnités perçues par les députés au Parlement européen.

En France, c'est la loi n° 79-563 du 6 juillet 1979 qui fixe le droit positif. Elle dispose, en son article 1^{er}, que « *le régime d'indemnités applicable aux représentants français au Parlement européen qui ne sont ni député ni sénateur est identique à celui qui s'applique aux membres du Parlement français* ». La loi précise en outre que ce régime exclut tous remboursements de frais, autres que ceux qu'alloue le Parlement européen lui-même. Les indemnités sont versées soit par l'Assemblée nationale, soit par le Sénat, chaque député européen demandant son rattachement à l'assemblée de son choix, et les crédits correspondants sont inscrits au budget de l'Etat⁽⁶⁾. Le régime national s'applique également aux députés européens en matière de fiscalité (article 7 de la loi du 6 juillet 1979), d'affiliation à la sécurité sociale et de pensions (article 6).

L'application de lois nationales variables est source de disparités entre les membres du Parlement européen, en fonction de l'Etat dont ils relèvent. Selon les informations contenues dans le rapport de la Commission juridique du Parlement⁽⁷⁾, les indemnités mensuelles se situaient, en octobre 1998, sur une échelle allant de 2827 euros en Espagne (18 549 F) à 9635 euros en Italie (63 201 F), la France se situant au sixième rang à 5358 euros (35 174 F).

⁽⁶⁾ Ainsi, dans la loi de finances pour 1999, sont inscrits à ce titre 55,140 millions de francs (chapitre 37-93).

⁽⁷⁾ Rapport sur le projet de statut des députés au Parlement européen. Document A4-0426/98 du 18 novembre 1998. Rapporteur : M. Willy Rothley.

Etats membres	Indemnités parlementaires au 15 octobre 1998 (en euros)
Italie	9635,39
Autriche	8469,76
Allemagne	6308,00
Belgique	5598,67
Royaume-Uni	5361,96
France	5358,69
Pays-Bas	5172,73
Grèce	4937,28
Danemark	4916,63
Luxembourg	4121,37
Irlande	3975,91
Portugal	3568,22
Finlande	3300,06
Suède	3230,81
Espagne	2827,85

L'objectif du statut est de mettre fin à ces disparités en instituant une indemnité parlementaire unique, qui serait calculée sur la moyenne, réactualisée annuellement, des indemnités nationales actuelles, soit, à la fin de 1998, une indemnité mensuelle de 5677,22 euros (37 240 F). Selon le Rapporteur du projet, « aucune solution n'est parfaite, mais cela semble être la plus juste ». Par ailleurs, l'article 7 de la résolution adoptée par le Parlement européen fixe les règles générales relatives aux remboursements de frais et aux autres indemnités, règles qui sont précisées dans deux annexes au statut, dont les dispositions seront ultérieurement complétées par une décision du Bureau.

L'uniformisation des indemnités emporte plusieurs conséquences.

Ces indemnités seront désormais imputées sur le budget communautaire : dès lors que les députés européens français percevront une indemnité versée par les institutions de l'Union, ils n'auront plus droit à l'indemnité, égale à celle des parlementaires nationaux, qui leur est actuellement servie sur la base de la loi du 6 juillet 1979. Ces indemnités seront, comme le prévoit l'article 1^{er}, paragraphe 2, de l'annexe au projet de statut, soumises uniquement à l'impôt au profit des Communautés. En outre, l'annexe au projet de statut instaure un régime communautaire de pension, qui a vocation à se substituer à terme aux régimes nationaux.

L'application dans le temps du nouveau statut obéit à des règles complexes, qui ont fait l'objet de vives critiques.

Pendant la première législature suivant l'entrée en vigueur du statut, deux systèmes sont appelés à coexister. Les députés élus pour la première fois au Parlement européen se verront appliquer de plein droit l'indemnité unique versée par le budget communautaire. En revanche, les députés réélus pourront, à titre transitoire, opter en faveur de ce système ou rester au régime de l'indemnité nationale versée jusqu'ici et, dans ce dernier cas, demeurer affiliés à leur régime national de pension. Au cours de cette législature, le Parlement européen devra arrêter un régime uniforme d'indemnité parlementaire, qui s'appliquera à tous les députés, quelle que soit leur date d'élection, à compter de la législature suivante.

Ces dispositions appellent deux observations.

L'idée d'harmoniser les indemnités des députés européens doit être approuvée dans son principe. On peut toutefois se demander si sa mise en œuvre n'est pas prématurée, puisque les membres du Parlement européen ne sont pas encore désignés selon une procédure uniforme ou des principes communs.

L'harmonisation a pour objet de mettre fin aux disparités existantes entre les Etats membres. Dès lors qu'une moyenne a été retenue, il est inévitable que les députés de certains Etats gagnent au changement et que d'autres y perdent. En revanche, il est choquant que cette harmonisation aboutisse à créer de nouvelles disparités, à cause du régime transitoire : la différence entre anciens et nouveaux élus, pendant la première législature, porte atteinte au principe d'égalité. Lors du débat au Parlement européen, M. Jean-Claude Pasty (UPE) a souhaité que « *tous les parlementaires ... aient la même indemnité et le même statut, ce qui n'est pas le cas à partir du moment où nous avons voté un régime transitoire* », M. Jean-Pierre Cot (PSE), allant jusqu'à dénoncer un « privilège inacceptable » au profit des députés réélus.

Ce point, très sensible, illustre les imperfections d'un projet qui doit, dès lors, être accueilli avec prudence.

En présentant ce projet de statut, le Parlement européen a entendu prendre date.

L'objectif du Parlement actuel était de permettre l'adoption définitive du texte avant la fin de la législature et son entrée en vigueur après les élections de juin 1999. Ce calendrier résulte d'un des considérants du statut (B), alors même qu'aucune disposition des traités ne vient encadrer l'entrée en vigueur du nouveau statut ni préciser à partir de quand il entrera en vigueur : en droit, rien n'empêcherait le Parlement européen et le Conseil des ministres de décider que le nouveau statut soit d'application immédiate.

De fait, il ne semble pas que le calendrier envisagé par le Parlement européen puisse aisément être tenu. Certes, le Conseil européen de Vienne a laissé s'engager la procédure, mais le texte, rédigé sans doute un peu hâtivement, suscite davantage de réticences et d'interrogations que de soutien dans les différentes institutions qu'il concerne.

Au sein même du Parlement européen, il convient de ne pas se méprendre sur la portée du vote intervenu le 3 décembre dernier. Si le Parlement a adopté à une forte majorité la résolution proposée par sa commission juridique (314 voix pour, 84 contre et 62 abstentions), au cours du débat qui a précédé, de vives critiques ont été portées contre un texte « *confus et inopportun* », selon M. Cot, un « *fatras de détails invraisemblables* », pour M. Pasty. Certains députés n'ont voté en faveur du statut qu'à partir de l'idée selon laquelle un mauvais texte vaut mieux qu'une absence de texte.

La Commission européenne, saisie pour avis en vertu de l'article 190, paragraphe 5, du traité C.E., a rendu son avis le 3 mars. Tout en accueillant favorablement l'initiative prise par le Parlement européen, la Commission émet plusieurs critiques d'ordre juridique et s'inquiète des incidences financières du projet, qui se feront sentir dès le budget de 2000 et ne pourront être ignorées lors de l'établissement de nouvelles perspectives financières pour la période 2000-2006.

Au sein du Conseil des ministres qui, on l'a signalé, devra statuer à l'unanimité, un premier examen du texte par le Conseil « Affaires

générales », le 22 février, a fait apparaître de nombreuses critiques de la part des Etats membres qui ont, en outre, souhaité disposer d'une fiche sur l'incidence budgétaire du projet. Malgré le volontarisme affiché par la présidence allemande sur ce dossier, il paraît difficile de parvenir avant les élections européennes à un texte amélioré dans la forme et qui soit susceptible de recueillir l'assentiment unanime des Etats membres.

Dans cette procédure, l'intervention des parlements nationaux n'est pas requise. Il faut savoir gré au président Gil-Robles d'avoir sollicité leur avis, dès lors qu'ils sont indirectement intéressés.

La démarche qui a conduit le Parlement européen à présenter ce projet doit être approuvée et il est souhaitable qu'un accord politique se dégage rapidement, entre les institutions concernées, sur les grandes orientations du futur statut des députés européens.

En revanche, le document voté par le Parlement européen, et qui sert de base aux discussions en cours, a besoin d'être précisé et clarifié sur de nombreux points. Il est préférable de ne pas entériner dans la précipitation un texte de cette nature, quitte à en envisager l'adoption définitive après les élections de juin.

TRAVAUX DE LA DELEGATION

La Délégation s'est réunie le jeudi 11 mars 1999, sous la présidence de M. Henri Nallet, pour examiner le présent rapport d'information.

Le **Président Henri Nallet** a souligné que, si la volonté de doter les membres du Parlement européen d'un statut commun est légitime, dès lors qu'ils sont élus depuis 1979 au suffrage universel, la réalisation de ce projet s'est jusqu'à présent heurtée à des obstacles d'ordre constitutionnel, juridique, fiscal et politique. Le Traité d'Amsterdam mentionne, pour la première fois, cette notion : « *Le Parlement européen fixe 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). Avant même l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam, le Parlement européen a élaboré un projet qui, examiné une première fois par le Conseil « Affaires générales », a suscité des oppositions et ne paraît pas susceptible d'être approuvé par l'unanimité des Etats membres.

Le principal apport de ce projet est l'instauration d'une indemnité unique, relevant du budget communautaire, égale à la moyenne arithmétique des indemnités nationales qui leur sont annuellement versées. Cette proposition soulève une question de principe : peut-on aller vers une indemnité unique, très supérieure dans certains Etats aux indemnités actuelles, alors que l'Union européenne n'est pas un Etat fédéral ? En outre, la disposition prévoyant de ne pas appliquer le nouveau statut aux députés européens réélus, mais seulement aux nouveaux élus, est très contestable.

Après avoir évoqué les autres difficultés que recèle ce texte - notamment le régime des incompatibilités et les dispositions fiscales - le Président a considéré qu'il ne pouvait être adopté en l'état.

Il a donc proposé à la Délégation de se prononcer par une proposition de résolution exprimant les réserves qu'inspire ce texte.

M. Alain Barrau a approuvé dans son principe le projet d'un statut unique pour tous les députés européens, qui répond au souci légitime du Parlement européen d'harmoniser la situation de ses membres et de

devenir budgétairement responsable des différentes indemnités qui leur sont versées. Si ce projet comporte un certain nombre d'aspects juridiques non satisfaisants, il convient de veiller à ce que les critiques qui lui sont portées ne soient pas utilisées pour alimenter la campagne récurrente dont les députés européens font l'objet.

Approuvant cette intervention, **le Président** a ajouté que, s'il est justifié de vouloir unifier le statut des députés européens, le projet présenté ne saurait être approuvé sous cette forme, les objections qu'il soulève devant être présentées de manière à ce qu'elles ne puissent être interprétées comme une mise en cause du Parlement européen.

Abordant l'examen de la proposition de résolution, la Délégation a adopté trois amendements d'ordre rédactionnel, le premier de **M. Maurice Ligot** tendant à préciser que la Délégation approuve l'initiative du Parlement européen d'élaborer un projet de statut, les deux autres de **Mme Michèle Alliot-Marie** modifiant l'ordonnancement du texte et demandant que des modifications soient apportées au projet de statut avant que le Gouvernement ne l'approuve.

La Délégation a adopté la proposition de résolution, dont on trouvera le texte ci-après.

PROPOSITION DE RESOLUTION

Article unique

L'Assemblée nationale,

- Vu l'article 88-4 de la Constitution,

- Vu le projet de statut des député(e)s au Parlement européen (document E 1209),

1. Approuve l'initiative du Parlement européen d'élaborer un projet de statut des députés européens, sur la base de l'article 190 du traité instituant la Communauté européenne, dans la rédaction issue du traité d'Amsterdam ;

2. Observe toutefois que le texte adopté par le Parlement européen soulève de nombreux problèmes juridiques et des difficultés de fond ;

3. Souligne que le statut des députés au Parlement européen ne doit pas porter atteinte au principe d'égalité et, en particulier, ne pas établir de discrimination entre les parlementaires selon la date de leur élection ;

4. Estime que l'élaboration d'un tel statut devrait être concomitante au rapprochement des modalités d'élection des députés européens dans les Etats membres, qu'envisage également l'article 190 du traité ;

5. Demande au Gouvernement de ne pas approuver le projet de statut tant que n'y auront pas été apportées les modifications, précisions et clarifications indispensables.

ANNEXES

Annexe 1 :

Protocole sur les privilèges et immunités des Communautés européennes, du 8 avril 1965, annexé au traité instituant un conseil unique et une commission unique des Communautés européennes

Art. 8. – Aucune restriction d'ordre administratif ou autre n'est apportée au libre déplacement des membres du Parlement se rendant au lieu de réunion du Parlement ou en revenant.

Les membres du Parlement se voient accorder en matière de douane et de contrôle des changes :

a) Par leur propre gouvernement, les mêmes facilités que celles reconnues aux fonctionnaires se rendant à l'étranger en mission officielle temporaire ;

b) Par les gouvernements des autres Etats membres, les mêmes facilités que celles reconnues aux représentants de gouvernements étrangers en mission officielle temporaire.

Art. 9. – Les membres du Parlement ne peuvent être recherchés, détenus ou poursuivis en raison des opinions ou votes émis par eux dans l'exercice de leurs fonctions.

Art. 10. – Pendant la durée des sessions du Parlement, les membres de celui-ci bénéficient :

a) Sur leur territoire national, des immunités reconnues aux membres du Parlement de leur pays ;

b) Sur le territoire de tout autre Etat membre, de l'exemption de toute mesure de détention et de toute poursuite judiciaire.

L'immunité les couvre également lorsqu'ils se rendent au lieu de réunion du Parlement ou en reviennent.

L'immunité ne peut être invoquée dans le cas de flagrant délit et ne peut non plus mettre obstacle au droit du Parlement de lever l'immunité d'un de ses membres.

Annexe 2 :
**Loi n° 79-563 du 6 juillet 1979 relative à l'indemnité des représentants
au Parlement européen**

Art. 1^{er}. – Le régime d'indemnités applicable aux représentants français au Parlement européen qui ne sont ni député ni sénateur est identique à celui qui s'applique aux membres du Parlement français, tel qu'il est défini aux articles 1^{er}, 2 et 4 de l'ordonnance n° 58-1210 du 13 décembre 1958 portant loi organique relative à l'indemnité des membres du Parlement.

Il est exclusif de tous remboursements de frais, autres que ceux qui pourraient être alloués par le Parlement européen.

Art. 2. – Le montant des indemnités perçues en application du premier alinéa de l'article 1^{er} sera réduit à due concurrence du montant des indemnités de même nature qui pourraient être allouées par le Parlement européen.

Art. 3. – Les indemnités mentionnées aux articles précédents sont versées par l'Assemblée nationale ou par le Sénat. Les représentants français au Parlement européen disposent d'un délai d'un mois pour faire connaître l'assemblée qui leur versera leur indemnité pendant la durée de leur mandat.

Art. 4. – Les crédits nécessaires au versement de ces indemnités sont ouverts au budget de l'Etat. Ils sont fixés dans les conditions prévues par l'article 7 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires. Leur gestion et leur contrôle sont assurés par les assemblées parlementaires à concurrence des sommes versées par chacune d'elles.

Art. 5. – Les membres du Conseil économique et social élus au Parlement européen cessent de percevoir toute rémunération au titre de leur mandat à ce conseil.

Art. 6. – Les représentants au Parlement européen qui ne sont ni député ni sénateur sont affiliés, pour la durée de leur mandat et selon le choix qu'ils auront fait en application des dispositions de l'article 3, soit au régime des prestations de la sécurité sociale de l'Assemblée nationale, soit à celui du Sénat.

Pour les pensions de retraite, ils sont affiliés à l'assurance vieillesse du régime général de sécurité sociale et au régime complémentaire de retraite institué au profit des agents non titulaires des collectivités publiques en application de l'article L.4 du code de la sécurité sociale. Les indemnités prévues à l'article 1^{er}, éventuellement réduites dans les conditions prévues à l'article 2, sont soumises aux cotisations prévues à l'article 41 de l'ordonnance n° 67-706 du 21 août 1967 relative à l'organisation administrative et financière de la sécurité sociale et aux cotisations dues au titre du régime complémentaire.

Toutefois, les membres du Conseil économique et social élus au Parlement européen demeurent affiliés à la caisse des retraites instituée en application de la loi n° 57-761 du 10 juillet 1957.

Les dispositions de l'article 75 du code des pensions civiles et militaires sont applicables aux représentants au Parlement européen.

Art. 7. – Les indemnités prévues à l'article 1^{er} de la présente loi sont soumises à l'impôt sur le revenu dans la catégorie des traitements et salaires.