



JULES-M. PRIOU

L'INDEMNITÉ LÉGISLATIVE

« Les électeurs n'auraient pas la liberté absolue de leurs votes s'ils ne pouvaient les accorder indistinctement à tous les citoyens qu'ils jugent dignes de leur confiance, si des raisons matérielles devaient peser dans la balance de leur choix. L'indemnité attribuée aux représentants du pays a pour but d'empêcher que nul ne soit écarté de l'enceinte législative par des considérations pécuniaires. Les hommes les plus dévoués aux intérêts publics peuvent hésiter légitimement à quitter leurs affaires s'ils ne sont pas assurés d'une compensation pendant l'exercice de leur mandat. Aussi le principe de l'indemnité a été presque toujours consacré par nos lois politiques ; il n'a disparu que pendant la période censitaire. Même sous l'ancienne monarchie, les députés aux états généraux étaient indemnisés de leurs frais de séjour et de déplacement, soit par les commettants, soit par le trésor royal. Aux états de Blois, en 1576 et 1577, l'indemnité des députés s'élevait à 25 livres par jour pour les archevêques, à 9 et 8 livres pour les députés de la noblesse et du tiers état. Aux états généraux de 1614, l'indemnité s'éleva jusqu'à 60 livres par jour pour le cardinal de Lavalette, les maréchaux de la Force et de Bassompierre ; les archevêques et les évêques reçurent 50 livres ; les officiers généraux, les magistrats des cours souveraines, les procureurs généraux et autres, 30 livres ; le trésorier général de France, secrétaire de l'Assemblée, 24 livres. La taxe des députés était recouvrée par suite d'une ordonnance du roi rendue tantôt de son propre mouvement, tantôt sur la demande qui lui en était faite par les trois ordres avant leur séparation. Après la réunion des états généraux de 1789, un arrêté royal du 30 mai avait invité les lieutenants généraux à préparer les pièces

nécessaires pour le remboursement des « frais de voyage, séjour et retour de chacun des députés des villes et communautés qui auraient composé l'Assemblée du tiers état des bailliages ou sénéchaussées ». Mais il n'était pas question de l'indemnité due aux membres des états généraux.

« L'Assemblée nationale répara l'omission. Dans la séance du 12 août 1789, le duc de Liancourt présenta, au nom du comité des finances, un rapport qui concluait à l'établissement d'une indemnité calculée d'après les frais de voyage et de séjour. Le duc de Liancourt justifiait les conclusions de la commission en termes très nets : « Il est de toute vérité que les commettants doivent pourvoir aux besoins de leurs représentants. » L'Assemblée statua le 1^{er} septembre sur le rapport du duc de Liancourt et en adopta les conclusions... »

Ainsi s'exprime Eugène Pierre, esquissant l'histoire de l'indemnité législative dans son traité de Droit politique, électoral et parlementaire.

Fixée à 18 livres par jour par la Constituante, l'indemnité (à laquelle s'ajoutaient des frais de voyage à raison de 5 livres par poste) resta au même taux pendant la Législative et pendant les trois premières années de la Convention ; elle fut portée le 23 nivôse an III (12 janvier 1795) à 36 francs par jour.

La Constitution de l'An III décida que les membres des Conseils recevraient annuellement une somme égale à la valeur de 3 000 myriagrammes de froment. Essai d'échelle mobile qu'expliquait la dépréciation des assignats mais « *les variations des mercuriales firent sentir la nécessité d'une règle fixe* » et l'indemnité fut alors de 1 075 francs par mois, non compris la fourniture d'un costume et les frais de voyage, soit 10 francs par myriamètre.

Après l'An VIII, le traitement fut annuellement de 15 000 francs pour les tribuns et de 10 000 pour les députés. Celui des sénateurs était égal au vingtième de celui du Premier consul qui recevait 500 000 francs par an.

En outre, certains sénateurs furent pourvus de sénatoreries (institution créée le 14 janvier 1803), net surcroît de ressources.

Le retour des Bourbons entraîna une modification principale.

« Il entra dans les doctrines du gouvernement établi en 1814 de donner le cens pour base au Pouvoir législatif ; or le cens n'est guère compatible avec l'indemnité législative, qui

ne fut maintenue qu'à titre transitoire ; une ordonnance du 4 juin 1814 décida que le traitement dont jouissaient les anciens députés au corps législatif leur serait continué jusqu'à l'expiration de leurs fonctions ; une ordonnance du même jour alloua aux membres de l'ancien Sénat une pension annuelle de 36 000 francs. Le principe de l'indemnité législative reparut pendant les Cent-Jours ; les représentants de cette courte période reçurent une indemnité de 18 francs par jour et des frais de voyage.

« La première Chambre élue après la chute définitive de Napoléon fut saisie par le gouvernement d'un projet de loi électorale dont l'un des articles consacrait la gratuité absolue du mandat législatif. Par suite d'un désaccord entre les deux Chambres, ce projet ne put aboutir ; mais, en fait, la Chambre des députés avait approuvé le système de la gratuité. Après la dissolution du 5 septembre 1816, un nouveau projet de loi électorale fut déposé sur le bureau de la Chambre des députés ; il ne contenait aucune disposition relative à l'indemnité ; le rapport déposé le 19 décembre ne souleva pas davantage cette question délicate ; la Chambre en fut directement saisie par un amendement qu'elle approuva et qui devint l'article 19 de la loi du 5 février 1817. « Les députés à la Chambre, dit cet article, ne reçoivent ni traitement ni indemnité. » L'article 67 de la loi électorale de la monarchie de Juillet, en date du 19 avril 1831, reproduisit textuellement l'article 19 de la loi de 1817. En outre la loi du 29 décembre 1831, qui modifia l'ancien article 28 de la Charte, décida qu'à l'avenir aucun traitement, aucune pension, aucune dotation ne pourraient être attachés à la dignité de pair.

« Pendant toute la durée du régime censitaire, la Chambre des députés fut saisie de pétitions qui se ralliaient au mouvement organisé en faveur du suffrage universel et qui réclamaient le rétablissement de l'indemnité ; elle les écarta constamment... » (Eugène Pierre.)

Cette constance s'appuyait sur l'exemple britannique — le mandat des *Commoners* était gratuit — et sur le sentiment que le cens d'éligibilité, même abaissé à 500 francs d'imposition après la Révolution de juillet, ne laissait accéder à la Chambre des députés que des hommes ayant une large aisance. Pourquoi dès lors les indemniser pour avoir accepté une charge qu'ils avaient sollicitée ?

En contrepartie, le cumul d'un mandat gratuit et d'une autre fonction publique dotée d'émoluments parfois importants était autorisé. Faisant des députés les obligés du gouvernement, qui révo-

quait aisément, ce système ne nuisait-il pas à leur indépendance ? Les partisans du rétablissement de l'indemnité législative le soutenaient.

Le pire n'est pas toujours certain : Duvergier de Hauranne conte qu'en 1821 Saint-Aignan, député et préfet des Côtes-du-Nord, interpellé par un ministre sur un de ses votes, eut « *l'audace de lui répondre que si sa préfecture était au gouvernement, sa conscience était à lui* ».

Sous la monarchie de Juillet, le nombre des députés-fonctionnaires resta élevé, quoique plutôt en décroissance ; 206 en 1836, 166 en 1840, 149 en 1842, et la malignité publique prétendait que certaines nominations servirent à ressouder la majorité.

La Chambre s'émut ; en 1846, la majorité qui soutenait pourtant fidèlement Guizot élut à sa vice-présidence Léon de Malleville, qui « *avait fait une campagne ardente contre la corruption parlementaire* » (Charlety).

Duvergier de Hauranne, Rémusat, Tocqueville, Thiers lui-même prônèrent l'incompatibilité entre mandat et certaines fonctions publiques, en particulier celles rémunérées sur la liste civile.

L'acceptation de cette réforme (réclamée par tous ceux qui combattaient le cabinet Guizot et inauguraient la campagne des banquets d'où sortit la Révolution de 1848) impliquait le rétablissement de l'indemnité parlementaire. Cela ne gênait point ceux qui pensaient qu'à rémunérer les législateurs avec des fonds publics, autant le faire directement, clairement et sans que jouât la faveur du prince... A l'appui de leur thèse, ils pouvaient rappeler l'attitude de Royer-Collard, révoqué comme conseiller d'Etat en 1821 et refusant l'offre d'une pension sur le Sceau : « *Je ne me crois pas obligé d'accepter en échange d'un traitement public et comme une juste indemnité, un traitement secret sur les fonds secrets.* »

Aussi bien, la royauté abolie, le gouvernement provisoire décida, par le décret du 5 mars 1848 convoquant une assemblée nationale, que chaque représentant recevrait une indemnité de 25 francs par jour, pendant la durée de la session. L'article 38 de la Constitution du 4 novembre 1848 consacra le principe et la loi électorale du 15 mars 1849 régla le versement de l'indemnité législative dont le montant annuel fut de 9 000 francs.

La contrepartie de ces dispositions fut la reprise de celles du décret du 25 septembre 1792, édictant l'incompatibilité entre mandat de représentant du peuple et les autres fonctions publiques. L'article 28 de la Constitution de novembre 1848 prévoyait cependant que la loi organique pourrait prévoir des exceptions : elles ne concernèrent guère que les ministres, quatre hauts fonctionnaires et les professeurs titulaires de chaires en poste à Paris.

Pour évident que fût le lien entre le rétablissement de l'indemnité législative et l'affermissement des incompatibilités — qui n'interdisent à personne d'être candidat, mais garantissent à l'électeur l'indépendance de l'élu —, il ne s'imposa point à l'esprit de tous. La mort de Baudin, sur une barricade, le 3 décembre 1851, le rappelle. Toutefois, au sentiment de certains historiens, les hommes en blouse qui lui crièrent « *A bas les 25 francs* » pouvaient bien faire partie de ces *blouses blanches* dont les préfets de police impériaux sont souvent accusés de s'être beaucoup servis.

Après le coup d'Etat de 1851 — mais mieux vaut rendre la parole à E. Pierre — « *on crut que la gratuité du mandat pouvait coexister avec le suffrage universel. L'erreur ne fut pas de longue durée. L'article 14 du sénatus-consulte du 25 décembre 1852 attribua à tous les députés une indemnité de 2 500 francs par mois de session ordinaire ou extraordinaire* ». L'application souleva des difficultés et, en 1866, il fut décidé que l'indemnité serait annuelle : à un fixe de 12 500, s'ajoutèrent 2 500 francs par mois de session extraordinaire — les sénateurs ayant obtenu dès la fin de 1852 une dotation annuelle de 30 000 francs.

En 1871, les textes de 1849 furent remis en vigueur et le montant de l'indemnité législative, soit 9 000 francs par an, ne devait pas être modifié avant la fin de 1906.

Le dernier quart du XIX^e siècle fut marqué, en effet, par une certaine stabilité des prix et l'indemnité satisfaisait, vaille que vaille, les besoins personnels du parlementaire ; par contre, elle ne compensait pas les dépenses d'ordre politique.

Aussi bien Jaurès proposa-t-il, le 30 novembre 1906, d'atténuer le relèvement de l'indemnité législative qui venait d'être décidé, par la limitation des dépenses électorales et la prise en charge par la nation des frais électoraux les plus indispensables.

Cette seconde idée est maintenant consacrée par le droit positif ; en 1906, la motion fut écartée, la Chambre ne voulant ni accroître encore les dépenses publiques ni se déjuger en revenant sur la loi du 23 novembre 1906 portant l'indemnité à 15 000 francs.

Le relèvement ne fut pas isolé — il intervint entre la loi canadienne qui fit passer l'indemnité législative de 1 500 à 2 500 dollars (1905) et la loi américaine au début de 1907, qui l'éleva de 5 000 à 7 500 dollars (37 500 francs)... Mais les promoteurs de la réforme ne cherchèrent pas une caution à l'étranger...

Le rapporteur devant la Chambre constata : « *Par une progression inverse de celle que suivent et la valeur des choses et les obligations de plus en plus lourdes qu'impose l'accomplissement du mandat parlementaire, l'indemnité législative a été en diminuant.*

« *La Convention nationale l'avait fixée à 36 francs par jour.* »

Puis il rappelait que le chiffre de 9 000 francs datait en fait de 1848, alors que « *les conditions d'existence ont été profondément transformées depuis ce laps de soixante années. Le prix de la vie a plus que doublé* ».

Et il demandait que l'on mesurât la cherté croissante des choses en comparant le budget de 1849 et celui de 1907.

Au Sénat, s'exprimant au nom d'une Commission unanime, le rapporteur écrivait que l'indemnité « *ne correspond plus aux réalités présentes... elle n'est plus en rapport ni avec la progression constante des loyers parisiens et des exigences de la vie matérielle, ni avec le développement incessant de l'activité parlementaire avec ses charges nouvelles* ».

Qui s'intéresse aux statistiques économiques ne peut guère contester de tels propos. Mais Simiand commençait à peine ses travaux sur les mouvements de longue durée des prix, et la stabilité de la valeur cambiste du franc amenait l'opinion publique à croire au maintien de son pouvoir d'achat. On ajournait, faute d'argent, le vote des retraites ouvrières et paysannes, et dans le Midi la mévente du vin provoquait l'écroulement des prix.

D'où une irritation dont Seignebos écrit qu'elle allait « *bouleverser la vie politique de la France* » et qu'elle « *prépara les agitations qui allaient remplir* » les années 1907-1910.

En fait, « *à la première élection complémentaire, un candidat sans autre programme que la promesse de ramener l'indemnité à 9 000 francs fut élu à une forte majorité ; il fut invalidé par la Chambre mais son fils fut élu sur le même programme* ».

Le malaise persistant, Georges Clemenceau, encore président du Conseil le 12 juillet 1909, fit front :

« *Messieurs, ce n'est pas une maxime, je ne dirai pas démocratique, mais simplement humaine que toute peine mérite salaire. Comment ! voilà un homme qui est dans sa province ; il a obtenu des diplômes ; il est entré dans une carrière libérale ; il se livre enfin à un travail quelconque — car il y a ici des hommes appartenant à tous les rangs de la société ; vous le faites venir à Paris avec sa femme et ses enfants et vous ne lui accorderiez aucun dédommagement ? A quelles tentations allez-vous le livrer ? Vous lui donnez la puissance publique et vous le réduisez à la misère.* »

L'hostilité contre les quinze mille perdura ; selon Seignebos, elle explique le choix lors des élections générales de 1910 de 234 nouveaux membres alors que la répartition des sièges entre les partis n'était guère modifiée. Et dès 1911 certains proposèrent de ramener l'indemnité législative au tarif ancien. Contre eux firent

front — pour une fois unis — et le président du Conseil, Aristide Briand, qui déclara que si une telle proposition était adoptée :

« Ceux-là seuls se réjouiraient d'un tel résultat qui verraient dans ce vote d'humiliation le moyen de discréditer demain les institutions républicaines. »

et le président de la Commission du Budget, Berteaux, qu'on ne pouvait suspecter d'être besogneux :

« ... une indemnité suffisante paraît nécessaire, non seulement parce qu'elle est la représentation des frais qu'entraîne l'exercice du mandat, mais encore parce qu'on ne veut pas — et j'appelle là-dessus votre attention — que des députés, que des représentants du peuple, profitant de l'influence dont ils disposent au Parlement, se fassent investir des fonctions lucratives comme celles d'administrateur ou de président de sociétés financières qui puissent avoir des intérêts à débattre avec les pouvoirs publics ».

Et il évoqua l'aspect international du problème : en effet, la Grande-Bretagne, le 10 août 1911, et l'Italie, le 30 juin 1912, instituèrent l'indemnité parlementaire...

Le problème disparut de l'horizon politique et seul Xavier Valat l'évoqua en février 1924 par un amendement qu'il retira.

L'évolution des prix avait, au contraire, imposé le vote de la loi du 27 mars 1920, allouant aux représentants du pays une indemnité spéciale pour frais de résidence et de mandat ; elle fut au début de 1 000 francs par mois.

Le 3 août 1926 le chiffre de l'indemnité parlementaire fut porté à 45 000 francs et le 30 décembre 1928 l'indemnité spéciale fut relevée de 1 250 francs.

Le franc était à la fois dévalué des quatre cinquièmes et stabilisé... Les émoluments des parlementaires le furent également jusqu'à l'époque où de nouveau la valeur de la monnaie fut officiellement remise en question. C. Chautemps étant président du Conseil et P. Marchandeaum ministre des Finances, fut promulguée la loi du 4 février 1938, encore partiellement en vigueur, qui décidait :

« l'indemnité parlementaire sera assujettie proportionnellement et de plein droit aux variations qui atteindraient ultérieurement le traitement des conseillers d'Etat ».

Mesure sage puisque ainsi les parlementaires ne furent plus obligés de délibérer souverainement mais privativement sur leurs propres cas. Aussi bien, l'article 23 de la Constitution du 27 octobre 1946 (et le projet d'avril n'en différait guère sur ce point) édic-

taît que « *les membres du Parlement perçoivent une indemnité fixée par référence au traitement d'une catégorie de fonctionnaires* ».

Mesure que certains de ceux qui la déclaraient sage sur le plan pratique critiquaient cependant parce qu'elle tend à confondre la notion d'indemnité parlementaire et celle de traitement alloué aux agents de la fonction publique, alors que l'activité du parlementaire « *ne peut pas être incluse dans le cadre usuel des professions ; le représentant du peuple n'exerce pas un métier : organe de la souveraineté nationale, il légifère au nom du peuple tout entier et, par son contrôle constant, participe au gouvernement de la République (1)* ».

Réflexions dont on ne peut méconnaître la légitimité — mais il faut bien que les législateurs statuent soit pour eux seuls, étant donné la nature toute particulière du mandat politique, — (mais alors ils sont acculés à voter une loi ne valant que pour eux, une loi *privée*, sémantiquement un privilège, et à s'entendre accuser d'être des privilégiés) —, soit sur les cas non isolés de ceux qui, consacrant leur activité à l'Etat, sont rémunérés à ce titre : et dans cette hypothèse le mandat n'est qu'une variété, isolable seulement par la façon dont il est conféré, sa précarité et surtout ses attributions — (et ce n'est pas rien) — d'un genre bien plus étendu, celui de la fonction publique.

L'application du texte constitutionnel fut facilitée par la codification des textes relatifs aux pouvoirs publics — objet de la loi du 6 janvier 1950, votée sur le rapport de M. Minjoz à l'Assemblée et de M. Pernot au Conseil de la République, M. Georges Bidault étant président du Conseil et M. Petsche ministre des Finances.

- L'article 26 précisait que :

« *les membres de l'Assemblée nationale, du Conseil de la République et de l'Assemblée de l'Union française perçoivent dans les conditions prévues par la loi du 4 février 1938, une indemnité égale au traitement des conseillers d'Etat* ».

Suivaient des stipulations relatives au remboursement des frais de voyage des élus d'outre-mer.

- L'article 27 rappelait — car la disposition était désormais séculaire

(1) André Sauvageot, *Revue politique et parlementaire*, juillet 1948.

« ... que les fonctionnaires de tout ordre, élus députés à l'Assemblée nationale, membres du Conseil de la République ou de l'Assemblée de l'Union française et les membres de ces assemblées auxquels des fonctions publiques rétribuées ont été conférées depuis leur élection, ne peuvent cumuler l'indemnité prévue à l'article 26 et le traitement afférent à leur fonction ».

La novation constitutionnelle de 1958 renvoya (article 25) à une loi organique le soin de fixer la durée des pouvoirs de chaque assemblée, le nombre de leurs membres, leurs indemnités, les conditions d'éligibilité, le régime des inéligibilités et des incompatibilités.

Le point ici étudié fut réglé par l'article 1^{er} de l'ordonnance 58-1210 du 13 décembre 1958, portant loi organique relative à l'indemnité des membres du Parlement.

« L'indemnité parlementaire est calculée par référence au traitement des fonctionnaires occupant les emplois de l'Etat classés dans la catégorie présentement dite hors échelle. Elle est égale à la moyenne du traitement le plus bas et du traitement le plus élevé de cette catégorie. »

Il va de soi qu'il s'agissait du traitement stricto sensu, c'est-à-dire compte non tenu des indemnités de fonction qui peuvent être attribuées aux fonctionnaires auxquels il était fait référence.

Aussi l'article 2 ajoutait que l'indemnité parlementaire était complétée par une indemnité dite de fonction, dont le montant est égal au quart de celui de l'indemnité principale.

L'article 3 reprenait certaines dispositions de la loi de 1938 et l'article 4 rappelait que l'indemnité parlementaire est exclusive de toute rémunération publique — avec les seules exceptions traditionnelles portant sur les pensions civiles et militaires, les traitements afférents à la Légion d'honneur et à la Médaille militaire et — mais à concurrence de la moitié de leur montant — les indemnités de fonction allouées à certaines magistratures électives.

• L'article 4 visait d'ailleurs expressément l'article 12 de l'ordonnance du 24 octobre 1958 :

« L'exercice des fonctions publiques non électives est incompatible avec le mandat de député. »

avec toujours l'exception traditionnelle sur les professeurs titulaires de chaire à la date de leur élection — et les ministres des cultes des trois départements où le Concordat reste en vigueur.

Sur ce texte, toujours en vigueur, s'achève l'histoire présente de l'indemnité parlementaire.

Le principe n'est plus guère contesté car il est le corollaire d'une éligibilité aussi universelle que l'électorat. De même, il est communément admis que l'existence de l'indemnité parlementaire permet de maintenir l'incompatibilité du mandat électif et de l'exercice de fonctions publiques hiérarchisées.

Accession de tous au mandat public et indépendance de l'élu — tels restent deux supports d'une institution dont le général Cavaignac assurait la défense, le 12 juillet 1849, en disant :

« C'est au point de vue du principe qu'il faut traiter cette question et non du point de vue du plus ou moins de désintéressement dont vous pourriez donner l'exemple. Quel est le principe ? La Constitution a voulu que le droit électoral fût universel ; elle a voulu autre chose ; elle a voulu qu'il pût être exercé d'une manière universelle aussi, en ce sens qu'il n'y eût point de limites pour la candidature à la représentation, autres que celles que la loi aurait posées. »

Le deuxième aspect — celui de l'indépendance de l'élu — fut traité avec une gravité extrême par M. Hervé de Saisy, futur sénateur inamovible. S'adressant à l'Assemblée nationale le 26 juillet 1875 et après avoir souligné que la gratuité du mandat électif — fût-ce celui de sénateur — était « contraire aux sentiments de justice et d'égalité qui doivent inspirer nos actes, vous prononcerez en décidant ainsi, une interdiction de prérogatives politiques qui serait un véritable ostracisme », il ajoutait, sur les inconvénients, pour la Nation, de laisser ses élus se débattre dans les difficultés matérielles :

« Il est certain... et si la connaissance du cœur humain nous laissait quelque doute sur ce point, nous n'aurions qu'à en puiser la démonstration complémentaire aussi bien dans les faits qui se passent à côté de nous, que dans l'histoire impartiale des régimes qui nous ont précédés, il est certain, — dis-je —, que cette parole célèbre, dans laquelle je résume toute ma pensée et toute ma conclusion, est toujours vraie : « Il n'y a rien qui coûte plus cher que ce qui est gratuit... »

Adage trop pessimiste car il n'est pas confirmé par l'expérience, s'agissant d'actes isolés qui sont souvent désintéressés — mais Hésiode porte à croire qu'il vaut pour l'ordinaire des travaux et des jours.

JULES-M. PRIOU