

# *Indemnités parlementaires : une réforme forcée et inégale*

Jean Faniel

La rémunération des parlementaires, et plus largement celle des mandataires politiques, est un sujet sensible, parfois tabou, qui ne manque pas d'exciter la curiosité des médias et des citoyens. Dans une société démocratique et se voulant transparente, la compréhension de la détermination de cette rémunération et la connaissance des évolutions en la matière constituent des enjeux de citoyenneté. Les changements survenus ces dernières années ont d'ailleurs été poussés par certaines réactions de l'opinion publique. C'est manifestement encore le cas de la dernière réforme, à mettre en œuvre par le prochain gouvernement fédéral.

L'accord institutionnel présenté par le formateur, Elio Di Rupo, le 11 octobre 2011 prévoit, dans son volet consacré au renouveau politique, que « le Gouvernement [fédéral] invitera le Parlement [fédéral] à diminuer le nombre de fonctions spéciales, sans toucher à la représentativité, et à diminuer les indemnités liées à ces fonctions. Les indemnités de départ seront supprimées en cas de démission volontaire en cours de mandat »<sup>1</sup>. Ce passage reflète l'évolution récente du débat autour de la rémunération des parlementaires et traduit la volonté des négociateurs d'étendre les réformes menées en la matière depuis deux ans. En effet, les assemblées de certaines entités fédérées ont procédé en ce domaine à de sérieux changements depuis les élections régionales et communautaires de juin 2009. Voulues par certaines formations politiques, davantage subies par d'autres, ces évolutions se sont faites de manière très inégale selon les différents niveaux de pouvoir.

## **Voyage en Californie et indemnités de sortie**

En avril 2009, le CRISP a publié une étude présentant de manière précise les montants bruts et nets de rémunération octroyés aux parlementaires et aux ministres des différentes entités<sup>2</sup>. Au même moment, le voyage d'une délégation du Parlement wallon en Californie a suscité une vive polémique, relayée dans les médias. Bien qu'il s'agisse d'une mission de travail du bureau de l'assemblée, le programme était jugé par certains trop léger et accordant une part trop importante à la détente ; l'intérêt de la

---

<sup>1</sup> Un État fédéral plus efficace et des entités plus autonomes. Accord institutionnel pour la sixième réforme de l'État, 11 octobre 2011, p. 6.

<sup>2</sup> J. FANIEL, « La rémunération des parlementaires et des ministres », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, n° 2014-2015, 2009.

mission pour les travaux de l'assemblée était considéré comme faible ; les conjoints accompagnaient les parlementaires ; le coût total paraissait fort élevé, surtout par rapport à l'intérêt réel du séjour. Ce voyage intervenant en toute fin de législature et concernant essentiellement des parlementaires en fin de carrière politique, certains commentateurs y voyaient une sorte de cadeau d'adieu accordé par l'assemblée à certains de ses membres, aux frais du contribuable. Écolo a sévèrement critiqué cette mission, tandis que les trois groupes (CDH, MR et PS) dont étaient issus les parlementaires concernés cachaient difficilement leur malaise par rapport à la situation et les tensions internes concernant l'intérêt même de ces missions. Le 12 mai, le ministre régional wallon Didier Donfut (PS) a été contraint de démissionner, suite à la révélation du cumul de ses fonctions politiques avec un contrat de consultance auprès de l'Intercommunale gazière du Hainaut<sup>3</sup>. Cette situation l'exposait à un conflit d'intérêts et lui procurait en outre un revenu jugé indécent par certains. C'est donc dans un climat marqué par les « affaires », particulièrement en Wallonie, que s'est tenu le scrutin régional du 7 juin 2009.

Après cette date, comme le font les différents parlements du pays à l'exception du Parlement de la Communauté germanophone, le Parlement wallon a octroyé à ses membres dont le mandat n'avait pas été renouvelé (même s'ils n'étaient pas candidats au scrutin) une indemnité de départ versée durant un nombre de mois calculé au prorata de la durée de la « carrière » parlementaire<sup>4</sup>. Les membres sortants du bureau dont le mandat parlementaire n'avait pas été renouvelé ont reçu une indemnité de départ complémentaire, conformément aux règles en vigueur au sein de l'assemblée. Totalisant alors 25 années de vie parlementaire ou ministérielle<sup>5</sup>, et quittant la fonction de président du Parlement wallon, José Happart (PS) pouvait prétendre à une indemnité de départ versée durant quatre ans (soit la durée maximale), d'un montant avoisinant, au total des quarante-huit mois, quelque 530 000 euros bruts<sup>6</sup>. La révélation de cette somme dans la presse a déclenché une nouvelle polémique.

Considérés comme les principaux vainqueurs du scrutin, et jouant un rôle prépondérant dans les négociations en vue de la formation d'un nouveau gouvernement régional en Wallonie et à Bruxelles, les écologistes francophones ont mis l'accent, en public et dans les tractations avec les autres partis, sur leur volonté de réduire le nombre de fonctions spéciales exercées dans les assemblées parlementaires régionales et communautaires, de diminuer la rémunération attachée à l'exercice de ces fonctions, de restreindre les indemnités de départ versées aux membres du bureau, et de renforcer plus généralement les règles éthiques auxquelles sont soumis les représentants politiques. Certaines de ces mesures ont été prévues dans les accords de gouvernement négociés pour ces deux régions et pour la Communauté française. En outre, l'arrivée à la présidence de l'assemblée wallonne d'une représentante Écolo,

---

<sup>3</sup> *La Libre Belgique*, 12 mai et 13 mai 2011.

<sup>4</sup> Le principe de base est qu'une année de fonction engendre le versement de l'indemnité durant deux mois. L'indemnité est versée au maximum durant quatre ans et au minimum durant un an. Toutefois, si le mandat a duré moins d'un an, la durée de versement de l'indemnité de départ équivaut au nombre de mois durant lesquels le mandat a été exercé. Les mandats parlementaires successifs et la durée d'exercice de fonctions ministérielles sont tous pris en compte dans le calcul, quel que soit le niveau de pouvoir concerné (exception faite de la Communauté germanophone).

<sup>5</sup> J. Happart a été député européen de 1984 à 1999, ministre wallon de 1999 à 2004 et député wallon, président de l'assemblée, de 2004 à 2009.

<sup>6</sup> *La Libre Belgique*, 9 septembre 2009.

Emily Hoyos, a donné à ce parti un levier important d'impulsion de ces réformes concernant un domaine où les parlementaires sont en principe seuls décideurs, indépendamment des directives gouvernementales.

## Les francophones réforment les indemnités spéciales

Les règles en matière de missions parlementaires ont été revues. Ces modifications ne seront cependant pas abordées ici. Nous nous concentrerons sur les règles en matière de rémunération des parlementaires.

Le Parlement wallon et celui de la Communauté française paient chacun pour moitié l'indemnité parlementaire de base des députés membres des deux assemblées<sup>7</sup>. Les règles de rémunération des fonctions spéciales sont identiques. C'est par conséquent de manière concertée, et avec des représentants bruxellois francophones<sup>8</sup>, que les deux parlements ont réduit le nombre de fonctions spéciales et les indemnités attachées à ces fonctions<sup>9</sup>. Le Parlement wallon et celui de la Communauté française comptaient chacun trois vice-présidents et cinq secrétaires à la fin de la législature précédente. Le nombre de vice-présidents n'a pas été modifié, tandis que le nombre de secrétaires a été réduit de deux unités au Parlement de la Communauté française et de trois au Parlement wallon. Sur le plan pécuniaire, les réductions sont parfois très substantielles. Ainsi, cas le plus emblématique, la rémunération mensuelle nette de la fonction de président d'une des deux assemblées a été réduite de 28,1 %<sup>10</sup>. Ce faisant, la rétribution de cette fonction a été rendue moindre que celle, inchangée, de ministre de la Région wallonne ou de la Communauté française<sup>11</sup>, alors qu'elle était supérieure avant la réforme intervenue. En valeur absolue comme en pourcentage, la réduction de la rémunération des vice-présidents, secrétaires, présidents de groupe et présidents de commission de ces deux assemblées a été plus limitée, allant de 3,3 % à 13,1 %. Alors qu'elles étaient mieux rémunérées, les fonctions de vice-président et de secrétaire ont été alignées sur celle de président de commission. La fonction de

---

<sup>7</sup> À l'exception des sénateurs de communauté, rétribués par le Sénat. Ces derniers mis à part, une légère différence de rémunération nette existe, parmi les membres du Parlement de la Communauté française, entre les députés wallons et les députés bruxellois, au détriment des seconds. La cotisation de pension retenue sur la rémunération brute de ces derniers est de 9,5 %, tandis qu'elle n'est que de 8,5 % dans le cas des parlementaires wallons, flamands et fédéraux.

<sup>8</sup> Le 17 septembre 2009, le bureau du Parlement wallon, celui du Parlement de la Communauté française et celui de l'Assemblée de la Commission communautaire française ont tenu « une réunion conjointe et extraordinaire [...] où les principes applicables sous cette législature furent arrêtés et ensuite fixés spécifiquement pour chaque Assemblée par leur Bureau respectif ». Assemblée de la Commission communautaire française, *Compte rendu, séance plénière* du 28 janvier 2011, p. 5.

<sup>9</sup> En séance plénière du 10 décembre 2009, le Parlement wallon a ratifié la réforme adoptée par son bureau le 8 ; le Parlement de la Communauté française a ratifié le 16 décembre 2009 le règlement adopté par son bureau le 10. Pour les deux assemblées, la réforme est entrée en vigueur le 16 juillet 2009, soit avec effet rétroactif pour coïncider avec le début de la législature.

<sup>10</sup> La méthode utilisée pour réaliser ces calculs est celle présentée dans J. FANIEL, « La rémunération des parlementaires et des ministres », *op. cit.*, p. 15 et s. Les données utilisées pour ces calculs sont celles communiquées officiellement par les assemblées concernées. Les sommes mensuelles nettes calculées pour une personne vivant seule et ne cumulant pas son indemnité parlementaire avec d'autres revenus sont calculées à l'indice des prix en vigueur depuis juin 2011 (1,5460) et en tenant compte des barèmes fiscaux d'application pour l'exercice fiscal 2012 (revenus 2011), de manière à neutraliser d'une part le profil personnel des mandataires politiques et d'autre part l'inflation survenue depuis l'entrée en vigueur des réformes examinées ici.

<sup>11</sup> Cf. les annexes.

président de groupe a par contre été dissociée de ces deux fonctions spéciales et sa rémunération a été moins fortement réduite que celles de vice-président et de secrétaire. La présidence d'un comité d'avis au sein du Parlement de la Communauté française ne procure désormais plus d'indemnité spéciale, ce qui représente une diminution de 6,0 % de la rémunération des parlementaires exerçant ce type de responsabilité. Ces arbitrages différenciés selon les fonctions reflètent l'existence de points de vue sensiblement différents, parmi les groupes représentés au bureau des assemblées concernées, sur les modalités concrètes de mise en œuvre de la décision de réduire ces rémunérations.

Le Parlement wallon et celui de la Communauté française ont également supprimé l'indemnité spéciale de départ pour les membres du bureau sortants ayant perdu leur mandat parlementaire. Seul le président sortant qui cesse ses fonctions parlementaires<sup>12</sup> bénéficiera désormais encore d'une indemnité spéciale de départ, d'un montant nettement inférieur à celle octroyée jusqu'en 2009<sup>13</sup>.

En revanche, contrairement aux engagements figurant dans les accords de gouvernement conclus en 2009<sup>14</sup>, le plafond de rémunération auquel sont soumis les parlementaires exerçant des fonctions spéciales qui cumulent celles-ci avec un mandat de bourgmestre, d'échevin, de président du conseil de l'action sociale ou de président d'une intercommunale n'a pas été revu<sup>15</sup>.

L'Assemblée de la Commission communautaire française (COCOF) a également réduit le nombre de fonctions spéciales exercées en son sein (comme celui du Parlement wallon, son bureau compte désormais six membres au lieu de neuf), réformé les règles de rémunération de ces fonctions spéciales, de même que les indemnités spéciales de départ, ici aussi désormais limitées au président sortant et d'un montant moindre qu'auparavant<sup>16</sup>. Inférieures à celles octroyées par les deux assemblées évoquées ci-dessus, les rémunérations pour fonctions spéciales exercées dans l'Assemblée de la COCOF ont été réduites dans une proportion également inférieure, allant de 21,0 % de diminution pour la fonction de président à une fourchette de 1,4 % à 4,6 % pour les autres fonctions.

---

<sup>12</sup> Et à condition que cette personne ne devienne pas membre d'une autre assemblée parlementaire, ministre, ambassadeur, gouverneur de province, député provincial ou juge à la Cour constitutionnelle.

<sup>13</sup> Ces deux assemblées ont également revu les règles de mise à disposition de véhicule de fonction avec chauffeur aux membres du bureau. Nous n'entrons cependant pas dans le détail de ces modifications.

<sup>14</sup> « Le plafond de rémunérations, fixé à 150 % de l'indemnité parlementaire, tiendra notamment compte des rémunérations liées à tout mandat public et aux fonctions assumées au sein du Parlement (vice-président, secrétaire, membre du Bureau, chef de groupe et président de commission). » *Une énergie partagée pour une société durable, humaine et solidaire*, projet de déclaration de politique régionale wallonne 2009-2014, 2009, p. 232. La déclaration de politique de la Communauté française reprend la même phrase, celle de la Région de Bruxelles-Capitale est similaire, *mutatis mutandis*.

<sup>15</sup> La loi limite le nombre de mandats qui peuvent être cumulés avec l'exercice d'un mandat parlementaire. Elle limite également à une fois et demie l'indemnité parlementaire la rémunération que les parlementaires peuvent tirer de ce cumul (les revenus d'ordre privé ne sont pas inclus dans ce calcul). Or les indemnités supplémentaires octroyées pour l'exercice de fonctions spéciales n'entrent pas en ligne de compte dans ce plafond de 150 %, ce qui permet de le dépasser en toute légalité.

<sup>16</sup> Le bureau spécial de l'Assemblée de la COCOF a adopté le nouveau règlement le 17 septembre 2009 ; il est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2009, soit avec effet rétroactif pour coïncider avec le début de la législature.

## Blocage et réforme au Parlement bruxellois

Les modifications intervenues à la COCOF ne concernent que les membres francophones du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale. À cette époque, le Raad van de Vlaamse Gemeenschapscommissie (VGC), pendant néerlandophone de l'Assemblée de la Commission communautaire française, n'a pas accompagné ce mouvement par de semblables réformes. Au sein de l'assemblée régionale, les partisans francophones d'une pareille diminution des indemnités pour fonctions spéciales (soit les partis francophones de la majorité : PS, Écolo et CDH) se sont heurtés à l'opposition de deux partis flamands de la majorité : l'Open VLD, premier parti néerlandophone à Bruxelles et dont est issue la présidente de l'assemblée de la VGC, et le CD&V, parti du premier vice-président du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale<sup>17</sup>. Plus d'un an s'est écoulé entre l'adoption par la COCOF des modifications présentées ci-dessus et la conclusion d'un accord au sein de la majorité régionale bruxelloise, et les mesures adoptées au niveau bruxellois sont entrées en vigueur un an et demi plus tard que dans les trois assemblées évoquées ci-dessus<sup>18</sup>.

Quoiqu'elle demeure supérieure à celle octroyée au président du Parlement wallon et à celui du Parlement de la Communauté française, l'indemnité désormais accordée au président du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale a été diminuée plus nettement encore que celle de ses deux homologues, la réduction s'élevant à 29,6 %. Celle octroyée au premier vice-président a été réduite dans une proportion sensiblement moindre : 13,5 %. L'indemnité octroyée aux autres vice-présidents, aux secrétaires et aux présidents de groupe a été diminuée de 7,4 % à 11,7 %, les présidents de groupe devenant ici aussi mieux rétribués que les secrétaires et que les vice-présidents (le premier vice-président mis à part). Comme par le passé, la présidence d'une commission ne donne pas droit, au Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale ou dans les assemblées de la COCOF et de la VGC, à l'octroi d'une indemnité pour fonctions spéciales.

Le Parlement wallon et celui de la Communauté française ont ratifié une décision prise par leur bureau. Le compte rendu de cette ratification ne permet pas de distinguer les positions des différents groupes politiques. En revanche, le compte rendu de la séance du Parlement bruxellois est nettement plus éclairant<sup>19</sup>. Il indique que Groen! (membre de la majorité régionale), le SP.A et la N-VA partageaient la volonté des partis francophones de la majorité d'opérer une réforme, même si le député de la N-VA a finalement choisi de ne pas la soutenir, regrettant que la diminution du nombre de secrétaires soit reportée à une période postérieure aux élections communales d'octobre 2012 et que la réduction des indemnités spéciales de départ soit reportée à la législature suivante. Le MR, ne soutenant pas non plus la réforme, et critiqué en outre par le chef de groupe Écolo pour son inertie en la matière au cours des législatures où il était au pouvoir, a surtout critiqué les fortes différences de réduction des indemnités spéciales existant d'une fonction à l'autre. Il est

---

<sup>17</sup> *Le Soir*, 29 octobre 2010.

<sup>18</sup> Proposition de décision adoptée en séance plénière le 26 novembre 2010, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2011.

<sup>19</sup> Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, *Compte rendu intégral*, séance plénière du vendredi 26 novembre 2010 (séance du matin), p. 31-39. Le compte rendu de la séance du 28 janvier 2011 de l'Assemblée de la COCOF, évoqué *supra*, livre également des informations intéressantes.

effectivement frappant de constater qu'un accord n'a été rendu possible qu'à la condition que l'indemnité spéciale octroyée au président pour sa présence au bureau soit supprimée et que, en revanche, celle octroyée au premier vice-président soit seulement réduite de moitié, ce qui explique pour une bonne partie que la rémunération du second ait été nettement moins rabotée que celle du premier. On ne peut s'empêcher de voir dans ce compromis une manière d'emporter le soutien des deux partis s'opposant initialement à la réforme, l'Open VLD et le CD&V. En effet, il est d'usage que la présidence du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale soit attribuée à un élu du groupe linguistique français et que la fonction de premier vice-président soit occupée par un membre néerlandophone de l'assemblée<sup>20</sup>. Telle qu'elle a finalement été adoptée, la réforme intervenue au Parlement bruxellois épargne donc davantage les intérêts des principaux groupes politiques néerlandophones que ceux des francophones<sup>21</sup>.

Le calcul des indemnités spéciales octroyées par l'Assemblée de la COCOF et par le Raad van de VGC est principalement basé sur une proportion des indemnités spéciales octroyées pour l'exercice de fonctions similaires au sein du parlement régional. Par conséquent, le Raad van de VGC a également réformé l'octroi de ces indemnités dans la foulée de la réforme intervenue dans l'assemblée régionale<sup>22</sup>, et l'Assemblée de la COCOF a procédé à une seconde révision de ses règles en la matière, réduisant encore quelque peu la rémunération des vice-présidents, des secrétaires et des présidents de groupe<sup>23</sup>. À fonctions identiques, le Raad van de VGC est celle des cinq assemblées évoquées jusqu'ici qui a appliqué les baisses de rémunération les moins élevées : – 19,9 % pour le président, – 5,0 % pour les autres membres du bureau et – 4,1 % pour les présidents de groupe. Avant l'été 2011, ses membres (également membres du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale) étaient cependant les seuls parlementaires néerlandophones ayant décidé de réduire les indemnités versées pour l'exercice de fonctions spéciales. En effet, ni le Parlement flamand, ni le Parlement fédéral n'ont été affectés par les réformes initiées dans les assemblées parlementaires wallonne et francophones.

## Indemnités de sortie et voyage en Asie

Après le scrutin régional et communautaire de juin 2009, le Parlement flamand a au contraire augmenté le nombre de membres de son bureau, nommant deux vice-présidents supplémentaires<sup>24</sup>. C'est un représentant de la N-VA, Jan Peumans, qui a été élu à la présidence de l'assemblée renouvelée. Dès ce moment, les nationalistes flamands ont indiqué souhaiter réformer l'octroi d'indemnités spéciales aux députés flamands, mais leur requête n'a pas abouti. Dans son rapport remis au roi le 17 octobre 2010, le président de la N-VA, Bart De Wever, alors chargé d'une

---

<sup>20</sup> Le règlement de l'assemblée précise seulement que le président et le premier vice-président ne peuvent pas appartenir au même groupe linguistique.

<sup>21</sup> Ce constat est renforcé par une autre observation : sans être alignée sur celle des secrétaires, la rémunération des trois autres vice-présidents du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale a été davantage réduite, proportionnellement, que celle des secrétaires. Or ces trois postes sont exclusivement occupés par des élus francophones, à la différence des fonctions de secrétaire.

<sup>22</sup> Modification adoptée le 9 décembre 2010 par le bureau, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2011.

<sup>23</sup> Modification adoptée en séance plénière le 28 janvier 2011, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> février 2011.

<sup>24</sup> Actuellement, le bureau compte toujours un président, six vice-présidents et trois secrétaires.

mission de clarification dans le cadre des négociations fédérales, avait inclus un chapitre sur le renouveau politique, prévoyant notamment que, dans toutes les assemblées parlementaires du pays, le nombre de fonctions spéciales soit réduit de moitié, que le supplément de rémunération accordé aux présidents d'assemblée soit divisé par deux et que celui octroyé pour l'exercice d'autres fonctions soit diminué. Ce document prévoyait également de limiter à deux ans maximum le versement des indemnités de départ, et à ne verser que la différence entre cette indemnité et le nouveau salaire perçu dans le cas où le parlementaire retrouverait un emploi dans le secteur public ou dans le secteur privé avant l'extinction de son droit à une indemnité de départ.

Il a cependant fallu attendre l'été 2011 pour que le débat autour du statut pécuniaire des parlementaires soit réellement relancé de manière publique en Flandre. En avril, Sven Gatz, alors président du groupe Open VLD au Parlement flamand, a annoncé qu'il allait démissionner de ses fonctions après un peu plus de 16 ans de vie parlementaire<sup>25</sup> pour occuper le poste de directeur de la Fédération des brasseurs belges. Sa longue carrière parlementaire lui ouvrait le droit au versement durant 34 mois d'une indemnité de départ<sup>26</sup>, dont le montant était majoré du fait de l'occupation de fonctions spéciales au cours de ses mandats au Parlement flamand. Au début du mois de septembre, la presse flamande a indiqué que la somme ainsi perçue avoisinerait les 300 000 euros bruts au total. Relayant les critiques du SP.A, de Groen! et du VB, les médias ont surtout dénoncé le fait que cette indemnité soit versée alors même que S. Gatz partait de sa propre initiative et qu'il rejoignait des fonctions apparemment bien rémunérées. La philosophie présidant à l'octroi d'indemnités de départ – garantir la reconversion d'un élu sortant, privé de son mandat parlementaire et donc de son indemnité – semblait ici pervertie.

À la mi-septembre, une autre polémique a touché le Parlement flamand<sup>27</sup>. Les représentants du SP.A et de Groen! ont décidé de ne pas participer à la mission organisée par la commission Culture, Sports et Médias de l'assemblée en Inde et au Qatar, estimant l'intérêt du déplacement limité et son coût trop élevé.

Alors que cette démission et, dans une moindre mesure, ce voyage ont déclenché une polémique longue de plusieurs jours dans la presse flamande, ils ont reçu extrêmement peu d'échos dans la presse francophone. Autre indice du cloisonnement entre les deux communautés sur cette thématique, les médias néerlandophones n'ont pas évoqué les réformes intervenues deux ans plus tôt du côté francophone, dans des circonstances pourtant comparables.

Devant la polémique déclenchée par l'annonce de sa démission, S. Gatz a annoncé le 4 septembre qu'il ne demanderait pas le versement de son indemnité de départ. La ministre fédérale Inge Vervotte, le Premier ministre Yves Leterme (tous deux CD&V, en affaires courantes), ainsi que le sénateur Frank Vandenbroucke (SP.A), qui ont annoncé quelque temps après S. Gatz leur intention de se retirer de la vie politique,

---

<sup>25</sup> S. Gatz a été député bruxellois de 1995 à 2004 et membre du Parlement flamand de 1999 à 2011. Élu de la Volksunie, il a rejoint le VLD en 2002, quelques mois après la dissolution de la VU.

<sup>26</sup> S. Gatz est resté parlementaire durant 16 ans et une semaine. Le calcul de la durée de versement de l'indemnité de départ assimile une année entamée à une année entière.

<sup>27</sup> Cf. notamment *De Tijd* et *Le Soir*, 14 septembre 2011.

ont indiqué qu'ils renonceraient également, le moment venu, à percevoir l'indemnité de départ à laquelle ils peuvent prétendre.

Par ailleurs, dès septembre, le Parlement flamand a mis sur pied un groupe de travail destiné à revoir le statut pécuniaire de ses membres. Les positions des partis flamands sont alors apparues assez différentes les unes des autres<sup>28</sup>. Groen!, le SP.A, la N-VA et le VB étaient désireux de réduire la rémunération des fonctions spéciales. Les deux premiers étaient en outre partisans de la réduction du nombre de fonctions. Les écologistes et les nationalistes entendaient, comme l'Open VLD, diminuer la durée maximale de versement d'indemnités de départ. Groen! voulait en outre limiter davantage le cumul autorisé aux parlementaires. Les libéraux étaient en revanche plus réticents à réduire la rémunération des élus, estimant préférable de diminuer de 10 % le nombre total de parlementaires et d'évaluer leur rémunération sur la base d'une comparaison internationale. Le CD&V est apparu nettement moins enclin à modifier les règles, le président du groupe de travail, Carl Decaluwe, estimant injuste de réduire la rémunération des élus ne cumulant pas leurs fonctions parlementaires avec d'autres activités rémunérées, et dangereux de supprimer les indemnités de départ, au risque de dévaluer la fonction. Dans son discours de rentrée, le président du Parlement flamand, J. Peumans, a invité son assemblée à jouer en matière de réforme du statut des parlementaires « un rôle précurseur »<sup>29</sup>, ce qui peut sembler naïf ou cocasse au vu des réformes mises en œuvre par les autres assemblées<sup>30</sup>. Le groupe de travail s'est accordé sur la suppression des indemnités de départ pour les députés flamands abandonnant volontairement leur mandat pour exercer immédiatement un emploi rémunéré<sup>31</sup>. Il a également décidé de réduire substantiellement la rémunération du président de l'assemblée (idée émise par J. Peumans lui-même dès son entrée en fonction deux ans auparavant). Désormais, la rémunération de cette fonction correspondra à celle octroyée au ministre-président du gouvernement flamand, majorée d'un euro afin de maintenir symboliquement la préséance du premier sur le second dans l'ordre protocolaire<sup>32</sup>. Cette décision doit cependant encore être finalisée par l'administration du Parlement flamand avant d'être mise en œuvre, en principe avant la fin de l'année 2011. Enfin, il a été décidé de commander une étude comparant la rémunération des députés flamands à celle des membres d'autres assemblées parlementaires belges et étrangères avant de modifier la rémunération des membres du Parlement flamand exerçant des fonctions spéciales au sein de celui-ci.

La réforme opérée par le Parlement flamand est donc intervenue plus tardivement que celles opérées par les autres assemblées parlementaires. Elle va plus loin que les autres en ce qui concerne le versement d'une indemnité de départ aux parlementaires qui démissionnent pour exercer d'autres fonctions. Proportionnellement, elle représente

---

<sup>28</sup> www.destandaard.be, 31 août 2011 ; *De Standaard*, 23 septembre 2011.

<sup>29</sup> Vlaams Parlement, *Handelingen. Plenaire Vergadering*, 26 septembre 2011, p. 8.

<sup>30</sup> Le député de la N-VA au Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale s'était également réjoui que ce parlement agisse comme « précurseur, en espérant qu'il sera imité par les autres parlements de ce pays ». Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, *Compte rendu intégral*, séance plénière du vendredi 26 novembre 2010 (séance du matin), p. 34. Comme on l'a vu, les changements opérés par l'assemblée bruxelloise sont intervenus un an après les réformes opérées par le Parlement wallon et les deux assemblées francophones.

<sup>31</sup> Le Parlement flamand a inséré un alinéa 3.6.7. dans son règlement. Vlaams Parlement, *Handelingen. Plenaire Vergadering*, 26 octobre 2011, p. 44.

<sup>32</sup> *De Tijd*, 27 septembre 2011.



également la plus importante diminution nette d'une indemnité de présidence (- 35,3 %). En revanche, elle ne modifie pas le versement d'indemnités de départ majorées aux parlementaires ayant exercé des fonctions spéciales. Le président du Parlement flamand reste mieux rémunéré que ses homologues bruxellois, francophone ou wallon et, pour l'instant en tout cas, la rémunération des autres parlementaires exerçant des fonctions spéciales n'a pas été modifiée et leur nombre n'a pas été réduit, que du contraire.

## Projet de réforme fédérale

L'accord institutionnel présenté le 11 octobre 2011 reflète incontestablement l'évolution constatée depuis deux ans dans les différentes assemblées parlementaires des entités fédérées. L'existence de fonctions spéciales, le complément de rémunération attaché à celles-ci et l'octroi d'indemnités de départ aux parlementaires ont été au centre de ces réformes. Le projet des négociateurs concerne cette fois le Parlement fédéral, non concerné par les modifications apportées jusqu'ici.

Ses modalités concrètes restant à définir, il est difficile de savoir si l'Autorité fédérale ira aussi loin que ce que les entités fédérées ont mis en œuvre (ou *a fortiori* que ce qu'elles avaient initialement projeté au lendemain du scrutin de 2009) en matière de réduction du nombre de fonctions spéciales et de diminution de la rémunération de celles-ci. Il est cependant déjà certain qu'il est en deçà de ce que contenait le rapport présenté en octobre 2010 par le clarificateur. Il est aussi en retrait par rapport aux propositions faites par Johan Vande Lanotte dans la note communiquée aux négociateurs en janvier 2011, lorsqu'il était chargé par le roi d'une mission de conciliation dans le cadre des négociations fédérales<sup>33</sup>. En ce qui concerne les indemnités de départ, l'accord d'octobre 2011 diffère même de la note déposée par le formateur en juillet 2011. Entretemps, la polémique autour des indemnités de départ de S. Gatz a amené le Parlement flamand à modifier ses règles. Par conséquent, les négociateurs fédéraux se sont accordés sur la suppression de ces indemnités en cas de départ volontaire. Assez ouverte (« Les indemnités de départ des parlementaires

---

<sup>33</sup> En ce qui concerne les sujets abordés dans la présente étude, ce document reprenait globalement les propositions du clarificateur relatives au nombre de titulaires de fonctions spéciales (mais en restreignant les changements au Parlement fédéral) et à leur rémunération (pour toutes les assemblées). Par contre, il proposait une évolution différente pour les indemnités de départ en les alignant progressivement « sur l'indemnité de préavis des employés (grille Claeys) ». J. VANDE LANOTTE, *La sixième réforme de l'État : note de négociation*, 3 janvier 2011, p. 3-4. Pour un parlementaire ayant siégé depuis un an au moins, chaque année de mandat allonge le droit à une indemnité de départ de deux mois, avec un minimum de douze et un maximum de quarante-huit mois. En pratique, la grille Claeys a essentiellement pour effet qu'une année d'ancienneté dans l'entreprise engendre un préavis d'une durée d'un mois, sans maximum autre que la durée de la carrière. Dans le cas où le préavis ne doit pas être presté, cette indemnité reste acquise au salarié même s'il retrouve un emploi. On peut donc considérer que la formule proposée par le conciliateur, J. Vande Lanotte, était un peu en deçà de celle avancée par le clarificateur, B. De Wever, puisqu'elle n'aurait pas eu pour effet de limiter à deux ans la durée maximale de versement d'indemnités de départ et qu'elle n'aurait pas réduit le montant versé à un ancien parlementaire ayant trouvé un autre emploi rémunéré. En revanche, elle aurait été plus loin en ce qui concerne le nombre de mois d'indemnités de départ auxquels une année de mandat parlementaire donne droit (un au lieu de deux).

seront également revues »<sup>34</sup>), la note du formateur aurait pourtant autorisé une réforme plus importante de ces indemnités, par exemple en réduisant la durée maximale de leur versement (le rapport de B. De Wever prévoyait deux ans au lieu de quatre), le nombre de mois d'indemnités auxquels une année de mandat parlementaire donne droit (la note de J. Vande Lanotte prévoyait l'application de la grille Claeys), ou le montant des indemnités de départ dans le cas des anciens titulaires de fonctions spéciales.

Par ailleurs, on peut s'interroger sur le bien-fondé de la solution retenue par le Parlement flamand et, dans sa foulée, par les négociateurs fédéraux. En Belgique, on connaît le poids prépondérant des partis politiques et, corollairement, des présidents de parti. Ainsi, il arrive qu'une démission ne soit pas complètement spontanée, mais davantage dictée par la formation à laquelle appartient l' élu<sup>35</sup>. Supprimer l'octroi d'indemnités en cas de démission volontaire, fût-ce en spécifiant « pour exercer immédiatement un nouvel emploi », ne risque-t-il pas d'avoir pour effet d'accroître la discipline exercée par les partis sur leurs représentants ? Inversement, en introduisant le terme « immédiatement », le Parlement flamand, et à sa suite le Parlement fédéral et les autres assemblées qui reprendraient la même formule, ne risquent-ils pas de voir certains parlementaires démissionner pour exercer un nouvel emploi débutant seulement un ou deux mois plus tard, ce qui leur ouvrirait malgré tout le droit à une indemnité de départ cumulable avec de nouvelles fonctions rémunérées ?

## Conclusion

En l'espace de deux ans et demi, la révision des règles concernant la rémunération de certaines fonctions parlementaires et de celles relatives à l'octroi d'indemnités de départ aux élus a été mise en œuvre, ou à tout le moins décidée, dans quasiment toutes les assemblées parlementaires du pays<sup>36</sup>. Ce processus n'est pas dû tant à la volonté, certes réelle, de certains partis de modifier les règles en vigueur qu'à l'éclatement de différentes « affaires » qui ont mis en lumière, de manière très médiatisée et touchant manifestement l'opinion publique, certaines spécificités du statut pécuniaire des parlementaires.

Malgré la pression liée à ce contexte, les réformes finalement intervenues, bien qu'elles soient parfois non négligeables (qu'on songe à la proportion de réduction des indemnités octroyées aux présidents d'assemblée), sont restées en retrait par rapport à

---

<sup>34</sup> *Un État fédéral plus efficace et des entités plus autonomes. Note du Formateur Elio Di Rupo*, 4 juillet 2011, p. 20.

<sup>35</sup> Kim Geybels, sénatrice élue directement sur la liste N-VA le 13 juin 2010, a été contrainte à démissionner le 31 août 2010 par les instances de son parti qui considéraient que son implication, même indirecte, dans une affaire de stupéfiants à l'étranger, ainsi que son style vestimentaire ne cadraient pas avec l'image du parti.

<sup>36</sup> À l'exception du président, les membres du Parlement de la Communauté germanophone ne disposent ni d'une indemnité semblable à celle des autres parlementaires, ni d'une indemnité de départ. Ils perçoivent des jetons de présence, ce qui lie leur rémunération à la fréquence des réunions (séances plénières et commissions) et à leur assiduité à celles-ci. Les membres du bureau voient leur rémunération accrue essentiellement par le fait qu'ils participent à davantage de réunions. Sans changer ses règles, le Parlement de la Communauté germanophone a néanmoins réduit le budget de la rémunération de ses membres depuis 2009 du simple fait que le nombre de réunions tenues au cours des dernières sessions parlementaires s'est réduit par rapport à ce qu'il était jusqu'en 2008.

ce qui était prévu au départ (dans les accords de gouvernement pour les réformes wallonne, francophone, bruxelloise et de la COCOF ; dans les notes successives pour le niveau fédéral), par rapport à ce qui était escompté (notamment par la presse) ou par rapport à ce qui était espéré (en particulier par les partis écologistes, par la N-VA ou par certains élus socialistes flamands).

Les clivages apparus entre partis politiques expliquent cette impression que les réformes sont incomplètes. L'évolution de la réglementation au Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale a révélé des divergences entre les partis francophones de la majorité régionale et deux des trois partis néerlandophones membres de celle-ci. Les positionnements au Parlement flamand ont confirmé la volonté, parmi les partis néerlandophones, de Groen!, de la N-VA, du VB et d'une partie du SP.A de réformer la rémunération des fonctions spéciales, de diminuer leur nombre et de revoir les règles d'octroi de l'indemnité de départ, tandis que le CD&V s'est avéré nettement plus frileux, l'Open VLD étant dans une situation plus délicate compte tenu de la polémique survenue suite au départ d'un de ses élus. La manière dont le Parlement fédéral traduira concrètement en actes les engagements repris dans l'accord institutionnel d'octobre 2011 permettra de voir si ces clivages demeurent. Il est cependant probable que, comme par le passé, cette matière soit déterminée en bureau et ratifiée par assentiment en séance plénière, procédure ne fournissant pas de documents écrits et publics.

Par ailleurs, l'examen de ce dossier met en évidence la méconnaissance, voire le cloisonnement existant entre la sphère publique (personnel politique et médias) francophone et son pendant flamand, et plus largement entre les différentes assemblées parlementaires du pays. Les réformes opérées par les assemblées francophones et wallonne en 2009 n'ont pas eu d'impact, à cette époque-là, au niveau fédéral et au Parlement flamand, et lorsque ce dernier a lui-même procédé à des réformes deux ans plus tard, il l'a fait sans s'appuyer sur le travail réalisé auparavant par d'autres assemblées<sup>37</sup> – sans non plus, d'ailleurs, y être invité par les mandataires ou par les médias francophones. Pourtant, pour la détermination de certains aspects du statut pécuniaire des parlementaires communs à l'ensemble des parlements<sup>38</sup>, les différentes assemblées parlementaires du pays seront contraintes de collaborer.

Enfin, ce tour d'horizon montre que l'attention des médias et du public pour ce type de sujet est utile, voire nécessaire pour entraîner des modifications concrètes de réglementation dans un domaine sensible. Néanmoins, on constate également que l'attention médiatique retombe parfois rapidement et que cette pression se relâche, ce qui contribue sans doute à expliquer pourquoi les réformes concrètement mises en œuvre sont quelquefois sensiblement en deçà de celles initialement envisagées ou attendues.

---

<sup>37</sup> La suite du processus de réforme envisagé par le Parlement flamand prévoit de faire réaliser une étude comparative ; elle ne se limitera cependant pas aux frontières belges.

<sup>38</sup> Exception faite de celui de la Communauté germanophone.

## ANNEXES

### Annexe 1. Évolution de la rémunération des parlementaires

Les tableaux ci-dessous présentent la rémunération mensuelle nette, après calcul de l'impôt et des cotisations sociales dus, d'un parlementaire isolé ne bénéficiant pas de revenus autres que son indemnité parlementaire, compte non tenu des primes de vacances et de fin d'année. Les sommes présentées sont calculées en fonction de l'indice des prix à la consommation en vigueur au 1<sup>er</sup> novembre 2011, en tenant compte des barèmes fiscaux d'application pour l'exercice 2012, portant sur les revenus 2011. Les sommes avant et après réforme ont été calculées selon le même index afin de neutraliser les effets de l'inflation. Les sommes avant réforme sont donc à lire comme étant celles qui seraient d'application, au moment de la parution de ce texte, si aucune réforme n'avait été opérée.

#### Indemnité parlementaire <sup>39</sup>

Chambre des représentants, Sénat, Parlement wallon, Parlement de la Communauté française, Parlement flamand	5 729,20 €
Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale	5 694,73 €

#### Indemnité de départ <sup>40</sup>

Chambre des représentants, Sénat, Parlement wallon, Parlement de la Communauté française, Parlement flamand	4 764,04 €
Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale	4 729,57 €

#### Parlement wallon et Parlement de la Communauté française <sup>41</sup>

	Avant réforme	Après réforme	Différence	
Président	12 953,82 €	9 313,91 €	- 3 639,91 €	- 28,1 %
Vice-président, secrétaire	7 185,14 €	6 245,39 €	- 939,75 €	- 13,1 %
Président de groupe	7 185,14 €	6 457,16 €	- 727,98 €	- 10,1 %
Président de commission	6 457,17 €	6 245,39 €	- 211,78 €	- 3,3 %
Président de comité d'avis (Communauté française)	6 093,19 €	Indemnité de base	- 363,99 €	- 6,0 %

<sup>39</sup> Les membres du Parlement de la Communauté germanophone, exception faite du président de l'assemblée, reçoivent des jetons de présence et non une indemnité parlementaire.

<sup>40</sup> Cette indemnité peut être majorée si la personne quitte l'assemblée alors qu'elle exerçait des fonctions spéciales en son sein ou, pour le Parlement wallon, pour celui de la Communauté française ou pour l'Assemblée de la Commission communautaire française, si elle occupait la présidence de l'assemblée. Pour les conditions d'octroi de l'indemnité de départ, cf. le texte ci-dessus.

<sup>41</sup> Réforme entrée en vigueur en juillet 2009. En raison d'une retenue plus élevée pour alimenter la caisse de pension du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, les membres du Parlement de la Communauté française domiciliés en Région bruxelloise perçoivent une rémunération mensuelle nette inférieure de 34,47 euros aux sommes présentées ici, à moins qu'ils soient sénateurs de communauté.

**Assemblée de la Commission communautaire française** <sup>42</sup>

	Avant réforme	Après 1 <sup>re</sup> réforme	Après 2 <sup>de</sup> réforme	Différence finale	
Président	9 758,74 €	7 711,23 €	7 711,56 €	- 2 047,18 €	- 21,0 %
Vice-président	6 513,74 €	6 210,93 €	6 082,22 €	- 431,52 €	- 6,6 %
Secrétaire	6 307,85 €	6 158,72 €	5 985,15 €	- 322,70 €	- 5,1 %
Prés. de groupe	6 513,74 €	6 422,70 €	6 241,19 €	- 272,55 €	- 4,2 %

**Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale** <sup>43</sup>

	Avant réforme	Après réforme	Différence	
Président	13 822,76 €	9 727,72 €	- 4 095,04 €	- 29,6 %
Premier vice-président	9 758,74 €	8 437,16 €	- 1 321,58 €	- 13,5 %
Vice-président	7 332,74 €	6 472,94 €	- 859,81 €	- 11,7 %
Secrétaire	6 920,97 €	6 277,30 €	- 643,66 €	- 9,3 %
Président de groupe	7 332,74 €	6 792,20 €	- 540,54 €	- 7,4 %

**Assemblée de la Commission communautaire flamande (Raad van de VGC)** <sup>44</sup>

	Avant réforme	Après réforme	Différence	
Président	10 309,71 €	8 262,20 €	- 2 047,52 €	- 19,9 %
Secrétaire	6 492,64 €	6 168,76 €	- 323,88 €	- 5,0 %
Président de groupe	6 697,40 €	6 424,39 €	- 273,00 €	- 4,1 %

**Parlement flamand** <sup>45</sup>

	Avant réforme	Après réforme	Différence	
Président	16 566,57 €	10 717,89 €	- 5 848,68 €	- 35,3 %
Vice-président, secrétaire	7 913,22 €	7 913,22 €	0,00 €	0 %
Président de commission	6 119,75 €	6 119,75 €	0,00 €	0 %
Président de groupe				
Si 5 membres	7 699,23 €	7 699,23 €	0,00 €	0 %
Si 10 membres	7 758,24 €	7 758,24 €	0,00 €	0 %
Si 20 membres	7 876,26 €	7 876,26 €	0,00 €	0 %
Si 30 membres	7 994,28 €	7 994,28 €	0,00 €	0 %

<sup>42</sup> Première réforme entrée en vigueur en juillet 2009, seconde réforme en février 2011. En raison d'une retenue moins élevée pour alimenter la caisse de pension du Sénat, les membres de l'Assemblée de la COCOF perçoivent une rémunération mensuelle nette supérieure de 34,47 euros aux sommes présentées ici s'ils sont sénateurs de communauté. Pour rappel, les présidents de commission ne bénéficient pas d'une indemnité pour fonctions spéciales.

<sup>43</sup> Réforme entrée en vigueur en janvier 2011. En raison d'une retenue moins élevée pour alimenter la caisse de pension du Sénat, les membres du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale perçoivent une rémunération mensuelle nette supérieure de 34,47 euros aux sommes présentées ici s'ils sont sénateurs de communauté. Pour rappel, les présidents de commission ne bénéficient pas d'une indemnité pour fonctions spéciales.

<sup>44</sup> Réforme entrée en vigueur en janvier 2011. Pour rappel, les présidents de commission ne bénéficient pas d'une indemnité pour fonctions spéciales.

<sup>45</sup> Calcul basé sur les décisions adoptées par le bureau du Parlement flamand, sous réserve de finalisation technique par l'administration de l'assemblée. L'entrée en vigueur de cette réforme est prévue pour la fin de l'année 2011.

**Chambre des représentants**

Président	16 566,57 €
Vice-président, président du collège des questeurs	7 913,22 €
Questeur	7 640,22 €
Secrétaire	7 367,21 €
Président d'une commission permanente	6 548,21 €
Président de groupe	
Si 5 membres	7 426,14 €
Si 10 membres	7 485,06 €
Si 20 membres	8 148,91 €
Si 30 membres	8 266,75 €

**Sénat**

Président	16 566,57 €
Président du collège des questeurs	7 913,22 €
Vice-président, questeur	7 640,22 €
Président de commission	6 548,21 €
Président de groupe	
Si 5 membres	7 378,21 €
Si 10 membres	7 559,84 €
Maximum : vice-président	7 640,22 €

**Communauté germanophone**

Président	6 226,82 €
-----------	------------

## Annexe 2. Rémunération des ministres et secrétaires d'État

Le tableau ci-dessous présente la rémunération mensuelle nette, après calcul de l'impôt et des cotisations sociales dus, d'un mandataire isolé ne bénéficiant pas de revenus autres que sa rémunération de ministre ou de secrétaire d'État, compte non tenu des primes de vacances et de fin d'année. Les sommes présentées sont calculées en fonction de l'indice des prix à la consommation en vigueur au 1<sup>er</sup> novembre 2011, en tenant compte des barèmes fiscaux d'application pour l'exercice 2012, portant sur les revenus 2011. Aucune réforme n'a été opérée depuis la publication de ces montants par le CRISP<sup>46</sup> ; seule l'indexation des rémunérations (là où il y a lieu) et des barèmes fiscaux les a modifiés.

### Gouvernement wallon et gouvernement de la Communauté française<sup>47</sup>

Ministre	11 451,91 €
----------	-------------

### Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale

Ministre-président	10 771,77 €
Ministre	10 563,44 €
Secrétaire d'État	10 119,68 €

### Gouvernement flamand

Ministre-président, vice-ministre-président	10 716,89 €
Ministre	10 062,16 €

### Gouvernement fédéral

Premier ministre, vice-premier ministre, ministre des Affaires étrangères	11 477,41 €
Ministre	11 150,31 €
Secrétaire d'État	10 702,16 €

### Gouvernement de la Communauté germanophone

Ministre	6 554,51 €
----------	------------

Pour citer cet article : Jean FANIEL, « Indemnités parlementaires : une réforme forcée et inégale », *Le CRISP en ligne*, 15 décembre 2011, [www.crisp.be](http://www.crisp.be).

<sup>46</sup> J. FANIEL, « La rémunération des parlementaires et des ministres », *op. cit.*, p. 51 ; J. FANIEL, *Le financement de la vie politique*, CRISP, coll. « Dossier », n° 75, Bruxelles, p. 22.

<sup>47</sup> En raison d'une retenue plus élevée pour alimenter la caisse de pension du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, les membres du gouvernement de la Communauté française domiciliés en Région bruxelloise perçoivent une rémunération mensuelle nette inférieure de 34,47 euros aux sommes présentées ici.