

Initiatives parlementaires
Loi fédérale sur les indemnités dues aux membres
des conseils législatifs et sur les contributions allouées
aux groupes

(Loi sur les indemnités)¹⁾

Rapport du Bureau du Conseil des Etats

du 12 février 1988

Rapport du Bureau du Conseil national

du 26 février 1988

Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons, conformément à l'article 21^{quater} de la loi sur les rapports entre les conseils, les projets de révision totale de la loi fédérale du 17 mars 1972 sur les indemnités dues aux membres des conseils législatifs (loi sur les indemnités) (annexe 1) et de l'arrêté fédéral du 28 juin 1972 sur le même objet (annexe 2), ainsi qu'un rapport explicatif (annexe 3). Nous soumettons ce rapport simultanément au Conseil fédéral pour avis²⁾.

Nous vous proposons d'approuver ces projets.

Veuillez agréer, Mesdames et Messieurs, l'expression de notre haute considération.

12 février 1988

Au nom du Bureau du Conseil des Etats:
Le président, Masoni

26 février 1988

Au nom du Bureau du Conseil national:
Le président, Reichling

¹⁾ Les conseils législatifs ont adopté la nouvelle loi sur les indemnités, lors de la votation finale du 18 mars 1988 (voir FF 1988 I 1374).

²⁾ Le Conseil fédéral a renoncé à prendre position.

Loi fédérale
sur les indemnités dues aux membres des conseils législatifs
et sur les contributions allouées aux groupes
(Loi sur les indemnités parlementaires)

du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu les articles 79 et 83 de la constitution;
après examen d'une initiative parlementaire;
vu le rapport du Bureau du Conseil des Etats, du 12 février 1988¹⁾
et du Bureau du Conseil national du 26 février 1988¹⁾,
arrête:

Article premier Principe

¹ Les membres du Conseil national sont indemnisés par la Confédération.

² Les cantons indemnisent les membres du Conseil des Etats pour leur participation aux sessions de ce conseil et leur versent l'indemnité annuelle. Pour le surplus, les membres du Conseil des Etats sont indemnisés par la Confédération.

Art. 2 Indemnité annuelle

Les membres du Conseil national reçoivent une indemnité annuelle de 18 000 francs à titre de dédommagement pour leurs frais généraux et pour les inconvénients subis et de 12 000 francs pour la préparation de leurs travaux parlementaires.

Art. 3 Indemnité journalière

Tout député reçoit une indemnité pour chaque jour de présence aux séances des conseils, d'une commission ou délégation, du groupe parlementaire auquel il appartient ou du comité de celui-ci; il reçoit aussi cette indemnité pour chaque journée de travail consacrée à des tâches particulières qu'il accomplit sur mandat des présidents des conseils ou des commissions.

Art. 4 Indemnité pour repas; indemnité de nuitée

Les députés reçoivent une indemnité pour repas et une indemnité de nuitée.

¹⁾ FF 1988 II 849

Art. 5 Indemnité de voyage

¹ Les députés reçoivent, sur demande, un abonnement général CFF en première classe.

² Le prix du billet de chemin de fer en première classe et, le cas échéant, d'autobus est remboursé aux membres des conseils qui n'ont pas l'abonnement général, chaque fois qu'ils se rendent à une séance de commission et une fois par semaine lorsqu'ils assistent aux séances des conseils.

³ Les frais de parage sont remboursés aux députés qui utilisent leur véhicule totalement ou partiellement pour se rendre aux séances des conseils, des commissions, des groupes et autres manifestations similaires. La Confédération conclut une assurance casco pour couvrir les dommages subis lors de ces déplacements.

⁴ La Confédération prend à sa charge le prix des voyages en avion à l'étranger dans le cadre des indemnités de voyage et du remboursement des frais usuels, celui des déplacements en avion à l'intérieur du pays.

Art. 6 Indemnité de parcours

Les députés qui, en raison de l'éloignement de leur domicile, doivent effectuer des trajets particulièrement longs pour se rendre à Berne, reçoivent une indemnité de parcours.

Art. 7 Prévoyance

Les députés reçoivent de la Confédération une prestation annuelle au titre de la prévoyance.

Art. 8 Accidents

Les députés sont assurés contre les accidents durant l'exercice de leur mandat parlementaire.

Art. 9 Indemnités versées aux présidents de commission et aux rapporteurs

¹ Les députés reçoivent une indemnité journalière double pour chaque séance durant laquelle ils président une commission parlementaire, une section, une sous-commission ou un groupe de travail. Cette règle ne s'applique pas aux courtes séances qui ont lieu pendant la session.

² Les députés qui font rapport au conseil sur mandat d'une commission, reçoivent une demi-indemnité journalière pour chaque rapport oral.

Art. 10 Indemnité spéciale

¹ Les députés reçoivent une indemnité spéciale lorsqu'ils remplissent une tâche spéciale pour le compte du président du conseil, des Bureaux ou d'une commission (examen de questions particulières, de dossiers volumineux, etc.).

² Les députés peuvent toucher une indemnité spéciale:

- a. Pour un manque à gagner ou des frais supplémentaires excessifs occasionnés par l'exercice du mandat parlementaire;
- b. Lorsqu'ils recourent à un expert ou à un auxiliaire pour préparer une affaire parlementaire.¹⁾

³ Le Bureau du conseil dont fait partie le député se prononce sur l'octroi de l'indemnité spéciale et fixe son montant.

Art. 11 Supplément pour les présidents et les vice-présidents

Les présidents et les vice-présidents des deux Chambres reçoivent de la Confédération un supplément annuel.

Art. 12 Contributions allouées aux groupes

La Confédération alloue aux groupes des contributions destinées à couvrir les frais de leur secrétariat, comprenant une contribution de base et une contribution par député et par an.

Art. 13 Frais de représentation et rétribution d'experts

Les frais de représentation des conseils législatifs, des présidents des conseils et des commissions et les dépenses occasionnées par le maintien de relations avec les parlements étrangers et par la participation aux travaux d'organisations parlementaires internationales, ainsi que pour la rétribution d'experts et d'autres personnes consultées par les organes de l'Assemblée fédérale sont couverts par des crédits inscrits au budget.

Art. 14 Exécution de la loi

¹ Un arrêté fédéral qui n'est pas sujet au référendum règle l'exécution de la loi, fixe le montant des diverses indemnités et prescrit le versement de celles-ci en cas de maladie.

² Lorsqu'il y a doute quant au droit à une indemnité ou lorsqu'un député conteste l'exactitude d'un compte, le Bureau du conseil dont fait partie ce député tranche en dernier ressort.

Art. 15 Abrogation du droit en vigueur

La loi fédérale du 17 mars 1972²⁾ sur les indemnités dues aux membres des conseils législatifs et l'arrêté fédéral du 28 juin 1972³⁾ relatif à la loi sur les indemnités sont abrogés.

¹⁾ Ne figure pas dans la proposition du Bureau du Conseil national.

²⁾ RO 1972 1516, 1981 1602, 1983 1940

³⁾ RO 1972 1520, 1983 1442 1940

Art. 16 Référendum et entrée en vigueur

¹ La présente loi est sujette au référendum facultatif.

² Elle entrera en vigueur le 1^{er} juillet 1988.¹⁾

32140

¹⁾ Version du Bureau du Conseil national: «Les Bureaux des deux conseils fixent l'entrée en vigueur.»

Arrêté fédéral relatif à la loi sur les indemnités parlementaires

du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu l'article 14, 1^{er} alinéa, de la loi du ...¹⁾ sur les indemnités parlementaires,
arrête:

Article premier Indemnité annuelle

¹ L'indemnité annuelle est payable par acomptes trimestriels.

² L'indemnité annuelle est réduite de façon équitable lorsque le député, pour un motif autre qu'une maladie ou un accident, n'a pas participé aux travaux du conseil et des commissions durant un trimestre ou durant une plus longue période.

Art. 2 Indemnité journalière

L'indemnité journalière se monte à 250 francs; elle est versée pour chaque jour de travail.

Art. 3 Indemnité pour repas; indemnité de nuitée

¹ L'indemnité pour repas est fixée à 70 francs par jour, celle de nuitée à 120 francs.

² L'indemnité de nuitée est allouée pour chaque nuit séparant deux journées de séance consécutives. Elle n'est pas versée aux députés habitant dans un rayon de 25 km (distance par chemin de fer).

³ Les députés qui doivent emprunter un moyen de transport public avant 7 heures du matin à leur lieu de domicile, afin d'arriver à l'heure aux séances de leur conseil ou d'une commission, touchent une indemnité pour la journée de voyage équivalant à une indemnité pour repas. La même indemnité est versée aux députés qui, utilisant un moyen de transport public, arrivent à leur lieu de domicile après 22 heures.

⁴ Une indemnité pour la journée de voyage équivalant à une indemnité pour repas et à une indemnité de nuitée est accordée aux députés qui doivent quitter leur domicile avant 6 heures.

⁵ Pour les activités s'exerçant à l'étranger, l'indemnité pour repas et celle de nuitée s'élèvent au total à 250 francs par jour. Les Bureaux peuvent fixer des indemnités plus élevées:

¹⁾ RO ...

- a. De manière générale pour certains pays et villes, lorsque les conditions l'exigent;
- b. Dans des cas spéciaux sur présentation de pièces justificatives.

Art. 4 Indemnité de voyage

¹ Les taxes de parage acquittées à Berne ou aux places de parc des gares en dehors de cette ville sont remboursées aux députés qui utilisent leur véhicule privé pour tout ou partie du parcours.

² Les députés peuvent obtenir de la Confédération un billet d'avion pour se rendre au lieu d'une réunion à l'étranger. Ceux qui se procurent eux-mêmes leur billet ont droit à la moitié du prix du billet d'avion première classe, ainsi qu'au remboursement des frais pour la correspondance. S'il n'y a pas de correspondance aérienne, le député se voit rembourser les frais de voyage par les moyens de transport public.

Art. 5 Dispositions communes applicables à l'indemnité journalière, à l'indemnité pour repas, de nuitée et de voyage

¹ Pour chaque journée de travail, seul le montant simple des indemnités (journalières et autres) est versé.

² Les députés qui, sans en avoir reçu mandat du Bureau ou d'une commission, prennent part, sur invitation d'une autorité fédérale, à un congrès ou à une autre manifestation organisée par cette autorité, ont droit à l'indemnité pour repas, à l'indemnité de nuitée et à celle de voyage, mais non à l'indemnité journalière.

³ Les députés n'ont droit ni à l'indemnité pour repas, ni à celle de nuitée ou de voyage, lorsque la Confédération met à leur disposition les moyens de transport, assure la subsistance et procure le logement. Les repas offerts occasionnellement par la Confédération ne sont pas pris en compte.

Art. 6 Indemnité de parcours

L'indemnité de parcours s'élève à 10 francs par quart d'heure de voyage excédant la durée de deux heures. Les Bureaux des conseils approuvent les indemnités calculées par les services du Parlement.¹⁾

Art. 7 Indemnité au titre de la prévoyance

L'indemnité au titre de la prévoyance s'élève à 2500 francs par an.

¹⁾ Version du Bureau du Conseil national: «... s'élève à 5 francs par quart d'heure de voyage excédant la durée de trois heures par jour.»

Art. 8 Maladie, accidents

¹ Lorsqu'un député tombe malade ou est victime d'un accident durant une séance ou au cours du voyage d'aller ou de retour, il bénéficie lors de son séjour à l'hôpital, mais au plus pendant un mois, du versement des indemnités journalières.

² La Confédération assure les députés contre les accidents.

Art. 9 Indemnités spéciales¹⁾

¹ L'indemnité spéciale, selon l'article 2, 2^e alinéa, de la loi sur les indemnités, se monte, par député et par an, au maximum à:

- a. 15 000 francs pour les manques à gagner ou les frais excessifs;
- b. 5000 francs pour le recours à des experts ou à des auxiliaires pour la préparation d'une affaire parlementaire.

² La demande d'indemnité spéciale sera accompagnée des documents nécessaires (confirmation du mandat de la tâche spéciale, justificatifs des revenus antérieurs et actuels, budget détaillé en cas d'engagement d'experts ou d'auxiliaires).

³ Les Bureaux des conseils peuvent déléguer à une commission mixte le soin d'octroyer des indemnités spéciales.

Art. 10 Suppléments pour les présidents et les vice-présidents des conseils

¹ Le supplément est de 20 000 francs pour les présidents et de 5000 francs pour les vice-présidents.

² Le supplément est réputé couvrir les dépenses et les frais qu'ils assument dans l'exercice de leur mandat. Ils reçoivent une indemnité spéciale lorsqu'ils participent à des séances à l'étranger ou qu'ils accompagnent des délégations parlementaires étrangères en Suisse.

Art. 11 Contributions allouées aux groupes

La contribution de base s'élève à 20 000 francs, la contribution par député et par an se monte à 3600 francs.

Art. 12 Frais de représentation; experts

¹ Les présidents des conseils gèrent le crédit mis à disposition pour couvrir les frais de représentation.

² Les experts et autres personnes consultés par les commissions reçoivent en règle générale les mêmes indemnités que les députés, à moins qu'ils ne donnent des renseignements dans leur propre intérêt. Les honoraires versés pour des expertises et des consultations régulières sont fixés par contrat écrit; il est tenu compte en l'occurrence du travail effectif, des difficultés rencontrées et de l'importance de

¹⁾ Cet article ne figure pas dans la version du Bureau du Conseil national.

l'affaire en cause. Les tarifs comparables des associations professionnelles sont pris en considération. Le Bureau peut fixer d'autres indemnités, notamment pour les experts étrangers, ainsi que dans des cas spéciaux.

Art. 13 Restrictions

Les indemnités et contributions mentionnées aux articles 1^{er}, 7, 9 et 10 sont majorées ou réduites proportionnellement à la durée du mandat lorsqu'un député entre en fonction ou se retire au cours de l'exercice.

Art. 14 Référendum; entrée en vigueur

¹ Le présent arrêté est de portée générale; toutefois, en vertu de l'article 14, 1^{er} alinéa, de la loi du 18 mars 1988 sur les indemnités parlementaires, il n'est pas sujet au référendum.

² Il entre en vigueur en même temps que la loi précitée.

Explications du Bureau

1 Mandat et activité du groupe de travail des Bureaux

En septembre 1986, le Bureau du Conseil national a décidé d'entreprendre une révision de la loi fédérale sur les indemnités dues aux membres des conseils législatifs (loi sur les indemnités, RS 171.21) et de l'arrêté y relatif (RS 171.211), en réponse à diverses interventions de députés au Conseil national.

La révision devait tendre à adapter les indemnités de nuitée, à régler le régime de prévoyance professionnelle, vieillesse, survivants et invalidité et éventuellement à relever l'indemnité annuelle, tout en maintenant le système actuel. La décision du Bureau se fondait sur un rapport du secrétariat.

Le Bureau a chargé un groupe de travail d'étudier ces questions. Le Bureau du Conseil des Etats s'est rallié à cette procédure en déléguant deux membres au groupe de travail¹⁾. Le but visé était de réaliser une éventuelle révision dans le courant de la législature.

Le groupe de travail a fixé la manière de procéder lors de sa première séance, le 7 octobre 1986. Il a aussi décidé qu'au vu du faible renchérissement survenu depuis la dernière révision (1983), soit 8 pour cent, la révision devait aller au-delà d'une simple compensation, ce qui la rend sujette au référendum facultatif. Le groupe de travail s'est informé sur la situation dans d'autres parlements européens pour parvenir à la conclusion qu'il convenait de maintenir les normes suisses.

Le 18 novembre 1986, le groupe de travail s'est entretenu avec le conseiller fédéral Stich au sujet d'un régime de prévoyance pour les députés. Le chef du Département des finances a présenté une proposition. En février 1987, les groupes politiques ont reçu un rapport accompagné de propositions sur un régime de prévoyance en faveur des parlementaires, sur l'indemnité annuelle (à titre d'honoraires) ainsi que sur le défraiement (remboursement des frais). La date d'entrée en vigueur d'une éventuelle révision a aussi été mise en discussion. Les groupes politiques se sont majoritairement déclarés favorables à l'introduction d'un régime de prévoyance. Une enquête a été effectuée auprès de tous les députés à ce sujet en avril 1987. Le groupe de travail en a évalué les résultats à sa séance du 18 mai 1987 et a alors décidé d'entreprendre, outre l'adaptation des indemnités (révision à raison de la matière), une révision totale (à raison de la forme) de la loi sur les indemnités. Les groupes avaient à nouveau demandé, lors de la session de juin, d'avoir la possibilité de se prononcer sur cette révision totale.

La consultation a apporté un large spectre de vœux et d'opinions concernant l'ampleur souhaitée de l'adaptation des indemnités et l'établissement des priorités. Le mandat du Bureau au groupe de travail mettait l'accent sur le régime de

¹⁾ *Membres du groupe de travail:*

MM. les conseillers nationaux Steinegger (président), Lanz (jusqu'à fin 1987 Nauer), Massy (jusqu'à fin 1987 Müller-AG), Nussbaumer, Pini;

MM. les députés au Conseil des Etats Affolter et Cavelti (jusqu'à fin 1987 Meier Hans).

prévoyance. Or la consultation a montré que les groupes souhaitaient surtout une majoration de l'indemnité annuelle.

Par contre la réponse n'était pas très claire sur un point: en plus de l'augmentation de l'indemnité annuelle, fallait-il procéder à l'institution d'une participation de la Confédération au régime de prévoyance des députés. D'autres innovations ont été débattues, notamment la question d'une allocation pour perte de gain ou d'une indemnisation des pertes d'exploitation pour indépendants.

Vu la multiplicité des désirs exprimés, le groupe de travail a jugé qu'il ne pourrait y avoir consensus quant à son projet de révision et qu'on ne pouvait compter sur une amélioration des indemnités parlementaires avant la fin de la législature en cours. C'est pourquoi le groupe a proposé aux Bureaux des conseils de suspendre les travaux de révision et de présenter en automne 1987 à tous les députés un questionnaire détaillé afin de déterminer avec précision leurs vues quant à une amélioration de la situation financière des parlementaires. Les Bureaux ont approuvé cette manière de procéder lors de leurs séances des 29 août et 4 septembre 1987.

Après reçu les réponses au questionnaire, le groupe de travail a repris ses travaux en janvier 1988 et a alors remis aux Bureaux un projet de révision. Le Bureau du Conseil des Etats a discuté ce projet lors de sa séance du 12 février 1988 et a approuvé à l'unanimité le projet de révision totale conformément aux propositions ci-jointes.

Le Bureau du Conseil national a approuvé son projet le 26 février 1988¹⁾.

2 Evolution des indemnités parlementaires

Jusqu'en 1868, les députés aux Chambres fédérales ne recevaient que des indemnités journalières (destinées surtout au défraiement) et des indemnités de déplacement. L'indemnité journalière qui se montait initialement à 14 francs, a été portée à 20 francs en 1874.

Entre 1918 et 1950, elle a connu des niveaux successifs situés entre 25 et 40 francs. En 1950 elle était portée à 60, puis à 65 francs en 1957. L'indemnité de déplacement par session se montait à 30 centimes par kilomètre en 1878, 50 en 1920, 40 de 1934 à 1948, et 50 centimes depuis lors. Pour ce qui est des séances de commission, chaque kilomètre aller et retour était indemnisé à 20 centimes de 1878 à 1920 et de 1934 à 1948, puis à 30 centimes de 1920 à 1934 et depuis 1948.

Une amélioration différenciée des indemnités a été apportée en 1965 en ce sens qu'à l'indemnité journalière, portée à 70 francs, s'ajoutait une indemnité de nuitée de 20 francs.

La loi sur les indemnités du 4 octobre 1968 portait l'indemnité de nuitée à 30 francs, introduisait une indemnité annuelle de 3000 francs par député et une allocation annuelle de 3000 francs à chacun des présidents des Chambres. De plus, la loi prévoyait que les députés participant à une séance préparatoire de groupe

¹⁾ Les divergences entre les versions du Bureau du Conseil national et du Bureau du Conseil des Etats apparaissent dans les notes en bas de page.

par session recevraient la même indemnité que pour leur participation aux séances de commission. Au cours des 20 années passées, ces indemnités ont été augmentées successivement et compte tenu de la charge de travail des députés ainsi que du renchérissement.

3 Questions principales

On peut admettre que l'exercice d'un mandat parlementaire exige environ cinquante pour cent du temps annuel moyen de travail en Suisse. Même si maints députés doivent vouer un temps de travail beaucoup plus important à l'ensemble de leurs activités professionnelles, parlementaires et autres, cela ne change rien à la valeur indicative susmentionnée en tant que base de calcul pour un règlement acceptable de l'indemnisation. Les Bureaux jugent qu'il n'est pas bon d'ignorer cette réalité et d'entretenir la fiction d'une activité accessoire n'exigeant qu'un temps de travail relativement modeste.

L'indemnisation du député doit donc empêcher que celui-ci ne puisse exercer son mandat faute d'une rémunération suffisante. Il ne faut pas pour autant perdre de vue la situation particulière à la Suisse et se contenter d'imiter des modèles étrangers. Le mandat parlementaire doit donc garder, dans notre pays, un certain caractère d'activité bénévole.

Les Bureaux admettent donc que le régime actuel d'indemnités, avec indemnités annuelle et journalière, défraiement et indemnités spéciales, doit être maintenu. Ils estiment que ce système, qui remonte à 1972, et qui se pratique aussi dans les cantons pour la rémunération d'activités exercées à titre accessoire, a donné satisfaction. Une autre solution consisterait à verser des indemnités pour perte de gain et des allocations d'exploitation selon le modèle du régime des allocations pour perte de gain. Ce système créerait d'énormes complications administratives et le calcul du revenu déterminant se heurterait à d'insurmontables difficultés. Il est beaucoup plus difficile de trouver un système qui soit applicable à long terme que d'en imaginer un pour la durée de quelques semaines de session seulement. Tout règlement prévoyant à la fois une indemnité journalière et une indemnité annuelle soulève la question de la priorité. Le Bureau juge que l'enquête auprès des députés a clairement montré qu'il convient de mettre l'accent sur l'indemnité annuelle.

4 Révision totale de la forme

Outre quelques simplifications rédactionnelles, on a voulu, à l'occasion de la révision totale, améliorer l'articulation de la loi, et surtout se borner à inscrire dans la loi le principe des indemnités, afin de réserver la fixation du montant des diverses indemnités – exception faite de l'indemnité annuelle – à l'arrêté. Ainsi la modification des montants ne sera plus sujette au référendum facultatif. On simplifie aussi en particulier la procédure d'adaptation des défraiements aux coûts effectifs.

5 **Commentaire des nouvelles dispositions**

Titre et préambule

La loi règle tant les indemnités dues aux députés que celles versées aux groupes. Ce fait doit apparaître dans l'intitulé de la loi. Le titre abrégé reste le même dans la version française alors qu'il doit être adapté en allemand.

Article premier (Loi sur les indemnités, ci-après L) Principe

La subdivision de l'article en deux alinéas fait ressortir plus nettement la distinction entre le mode d'indemnisation du Conseil national et celui du Conseil des Etats.

Art. 2 (L) et article premier (arrêté, ci-après A) Indemnité annuelle

L'indemnité annuelle sert à dédommager les députés des frais directs, des inconvénients subis et des travaux préparatoires qui découlent de leur mandat.¹⁾

Le questionnaire remis aux députés en automne 1987 a toutefois montré que la majorité d'entre eux se contenteraient d'une hausse de 10 000 à 20 000 francs. Le Bureau en a déduit qu'un relèvement à 30 000 francs – soit une majoration de 13 000 francs – serait raisonnable, même si elle n'atteint pas la limite supérieure envisageable, car elle représente une amélioration substantielle de la situation financière des députés.

Actuellement, 15 pour cent de cette indemnité annuelle sont considérés comme revenu et dès lors soumis au fisc et à l'AVS.

Après entente avec le Département des finances, il est précisé dans la loi que de ces 30 000 francs, 18 000 francs sont considérés comme compensation des frais et des inconvénients et 12 000 francs comme indemnisation pour le préparation de travail parlementaire.

Le mode actuel de versement – quatre fois par an, avec réduction dans des cas spéciaux – est maintenu.

Art. 3 (L) et art. 2 (A) Indemnité journalière

L'indemnité journalière (honoraires) est maintenue à 250 francs. L'enquête auprès des députés a montré clairement qu'ils attachent plus d'importance à l'indemnité annuelle et qu'ils n'attendent pas un relèvement simultané de l'indemnité journalière. Le groupe de travail des Bureaux a débattu l'éventualité de différencier l'indemnité journalière selon qu'il s'agit d'une séance d'un jour ou d'une demi-journée mais y a renoncé.

¹⁾ Version du Bureau du Conseil national: Le but du relèvement de l'indemnité annuelle de 16 500 à 30 000 francs est, outre de compenser les frais divers et les inconvénients, de rémunérer une part du temps de travail. Le groupe de travail a formulé un modèle selon lequel un député doit recevoir en dédommagement de son activité parlementaire environ la moitié du traitement annuel d'un haut fonctionnaire fédéral, ce qui revient à 60 000 francs environ. En partant d'un tel modèle et à supposer que l'indemnité de séance reste la même, il faudrait porter l'indemnité annuelle de 16 500 à 40 000 francs.

On a rejeté également une proposition tendant à rétribuer les séances de commission tenues pendant les sessions. Une telle innovation visait, en particulier au Conseil des Etats, à inciter les députés à faire davantage usage du temps libre pendant les sessions pour tenir des séances de commission. On s'en est cependant tenu au principe selon lequel une seule indemnité journalière est versée, quels que soient le nombre et le genre des séances. La situation a été jugée différente lorsqu'une séance parlementaire et une séance d'une organisation semi-publique se tiennent le même jour. Le groupe de travail a estimé que deux indemnités se justifient parfaitement dans ce cas. Par contre, on continuera à calculer un seul défraiement. Les organisations semi-publiques ont été informées en ce sens. L'ancien article 2, 2^e alinéa, de l'arrêté devient caduc.

Art. 4 (L) et art. 3 (A) Indemnités pour repas et de nuitée

Tant les députés lors de l'enquête que le Bureau ont refusé le remplacement des indemnités spécifiques par une indemnité forfaitaire. Ils sont d'avis qu'il faut dédommager les frais effectifs. L'indemnité pour repas a été jugée suffisante, tandis que l'indemnité de nuitée doit être adaptée à l'évolution des prix d'hôtel de Berne. Le coût journalier de la chambre, dans un hôtel de première classe au centre-ville, est de l'ordre de 120 francs. Un entretien avec la fédération des hôteliers bernois a montré que la hausse des tarifs est due au renchérissement et non à l'augmentation des indemnités parlementaires. Qui plus est, la plupart des hôtels offrent des tarifs spéciaux aux députés.

Les montants de ces indemnités seront désormais fixés par l'arrêté. Le Bureau propose de modifier l'*alinéa 2 A* de manière à fixer à 25 km la distance du lieu de la séance donnant droit à une indemnité de nuitée. On tient ainsi compte de l'amélioration des liaisons routières et ferroviaires.

Art. 3, 3^e et 4^e al. (A)

Un système à deux degrés est proposé pour l'indemnité pour la journée de voyage de manière à prendre en compte, ici aussi, l'amélioration des liaisons ferroviaires. Le Bureau estime, en ce cas également, qu'il faut dédommager les députés de leurs frais effectifs, et qu'il y a lieu de les indemniser pour le trajet de leur domicile à Berne ou pour la longueur du voyage, non pas par le biais du défraiement, mais au moyen de l'indemnité de parcours.

Dorénavant, les députés devant quitter leur domicile entre 6 et 7 heures n'obtiendront plus qu'une indemnité pour repas, tandis que ceux qui doivent partir avant 6 heures auront droit à une indemnité pour repas ainsi qu'à une indemnité de nuitée.

5^e al. (A)

L'indemnité pour activité à l'étranger reste fixée à 250 francs. Le Bureau est d'avis que si les frais sont plus élevés ou si l'activité se déroule dans un pays plus cher, les députés ont la possibilité de recourir aux dispositions des lettres a et b.

Art. 5 (L) et art. 4 (A) Indemnité de voyage

Pour l'indemnité de voyage, on s'en tient aussi au système actuel. On a rejeté l'idée d'octroyer une indemnité forfaitaire, fixée selon la distance entre le

domicile et Berne. L'accent principal est mis sur le transport public, en particulier l'abonnement général des CFF.

Quant au reste, on s'en tient au système actuel, c'est-à-dire au remboursement du billet de première classe, ainsi que, au besoin, des frais d'autobus. Il sera aussi possible de se faire rembourser les frais de stationnement dans les parcsages des gares (ceci afin d'encourager le recours aux «parcs de dissuasion»). Enfin, le projet de révision prévoit aussi la possibilité de rembourser les vols intérieurs, à condition qu'il n'en résulte pas des frais supplémentaires pour la Confédération, autrement dit que le billet d'avion ne coûte pas plus que l'ensemble des frais liés au voyage par chemin de fer.

Art. 5 (A) Dispositions communes
(Modifications rédactionnelles uniquement).

Art. 6 (L et A) Indemnité de parcours

Afin de compenser le manque à gagner qui résulte de la nouvelle réglementation de l'indemnité pour jour de voyage et de l'indemnité de voyage et indemniser les députés de façon équitable pour les longs parcours, il est proposé d'élever le montant et d'accorder les indemnités déjà pour des temps de déplacement plus courts¹⁾. En apportant cette modification, on a fait ainsi bénéficier de ce dédommagement un nombre plus grand de députés. Les calculs effectués par le secrétariat continueront à être soumis à l'approbation des Bureaux.

Art. 7 (L et A) Indemnité au titre de la prévoyance

Alors que l'accent était mis sur l'indemnité au titre de la prévoyance au début des travaux de révision, l'enquête faite au automne 1987 a conduit à donner plus d'importance à l'indemnité annuelle. Le Bureau propose néanmoins un régime de prévoyance car, en vertu de la loi sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP), il faut prévoir un tel régime pour les députés dont le mandat serait la seule source de revenu ou du moins leur activité professionnelle principale.

Un rapport du 19 août 1986, du chef du Département des finances, qui avait été demandé par le Bureau du Conseil national, a servi de base à la discussion relative à un régime de prévoyance pour les députés.

Le système de prévoyance proposé par le DFF prévoyait, partant d'un revenu annuel moyen soumis à l'AVS de 25 000 francs, le versement d'une allocation unique pour les députés qui quittent le Parlement, ne sont pas réélus ou deviennent invalides. Cette indemnité se serait montée à 15 pour cent de 25 000 francs pour chaque année complète de mandat, et à au moins 150 pour cent de la rétribution annuelle en cas de départ pour cause d'invalidité. Ces prestations seraient supérieures à celles que touche un travailleur en vertu des dispositions de la LPP. Ce modèle ne prévoyait aucune participation des députés. Les frais se seraient montés à 1,9 million de francs à la fin de chaque législature, et à 280 000

¹⁾ Version du Bureau du Conseil national: «... il est proposé un nouveau mode de calcul (addition de l'aller et du retour) tout en conservant le même taux d'indemnités. En apportant...»

francs par an pendant celle-ci. Le chef du DFF, ainsi que par la suite le groupe de travail des Bureaux, se sont inspirés des principes suivants:

- Les députés aux Chambres fédérales sont membres élus d'une autorité fédérale et ont de ce fait un statut de magistrat. Leur «rapport de service» se distingue des rapports de travail entre employeur et employé pris en considération par la LPP. Le fait que le revenu des députés soit soumis à l'AVS ne signifie pas qu'il doit être assujéti à la LPP.
- Le mandat parlementaire est en règle générale exercé parallèlement à une activité professionnelle principale. Il existe néanmoins des députés pour lesquels le mandat parlementaire est la seule occupation professionnelle.
- La durée du mandat est limitée et ne doit pas être comparée avec la durée de la vie active visée par la LPP.
- Une large part des députés sont déjà assurés dans le cadre de leur profession principale. Les régimes d'assurance comme la situation des députés sont extrêmement variés.

En raison de ces aspects légaux mais aussi à cause des problèmes administratifs prévisibles, on a renoncé à proposer aux députés un régime de prévoyance professionnelle. Le groupe de travail des Bureaux a jugé qu'il fallait proposer aux parlementaires une autre solution.

On a discuté de remplacer le versement d'une allocation unique, envisagé initialement (15 % de l'indemnité annuelle déterminante par année parlementaire complète), par une indemnité annuelle au titre de la prévoyance, à affectation fixe, que le député devrait verser à son établissement de prévoyance. L'allocation unique aurait été maintenue pour les députés n'appartenant à aucune institution de prévoyance. Au cours des discussions, on a renoncé à prévoir une affectation obligatoire. En ce qui concerne le montant de la prestation fédérale, le Bureau a estimé que la Confédération ne devrait prendre à sa charge que la contribution de l'employeur, c'est-à-dire entre 5 et 8 pour cent du revenu imposable parlementaire moyen soumis à l'AVS. Si l'on se base sur un revenu moyen de 35 000 francs (indemnités journalières à 100 %, indemnité annuelle: 12 000 fr.), on peut estimer à 2500 francs par an en moyenne la prestation fédérale.

Une telle indemnité permet à la Confédération de s'acquitter de ses obligations et de résoudre le problème pour l'avenir, évitant ainsi des discussions ultérieures et de nouvelles propositions détachées de leur contexte. Quoi qu'il en soit, la responsabilité d'un usage rationnel de ce montant incombe au député. Le Bureau souhaite éviter la nécessité d'un contrôle d'affectation.

Art. 8 (L et A) Accidents et maladie

Le régime actuel est maintenu. En cas de séjour à l'hôpital, toutefois, seule est versée dorénavant l'indemnité journalière. Une extension de ces prestations en vue de couvrir également un séjour à domicile occasionné par une maladie ou un accident a été discutée mais finalement rejetée. L'assurance-accidents conclue par la Confédération doit être adaptée aux conditions actuelles, compte tenu des exigences de la loi fédérale du 20 mars 1981 sur l'assurance-accidents.

Art. 9 (L) Supplément pour présidents de commission et rapporteurs

Le texte reprend les actuels alinéas 2 et 3 de l'article 5. La teneur de l'actuel alinéa 1 est reprise à l'article 10.

Art. 10 (L) et art. 9 (A) Indemnités spéciales

Cet article prévoit, outre l'actuelle indemnité pour tâches spéciales (jusqu'ici art. 5, 1^{er} al., désormais art. 10, 1^{er} al.):

- L'indemnité accordée actuellement dans les «cas de rigueur» pour les manques à gagner découlant de l'activité parlementaire et qui va jusqu'à 10 000 francs est augmentée. L'enquête auprès des groupes comme celle auprès des députés ont montré qu'on souhaitait le versement d'une indemnité aux travailleurs indépendants qui doivent assumer des surplus de dépenses excessifs en raison de leurs frais d'exploitation fixes. Cette indemnité spéciale est dorénavant fixée à 15 000 francs par député et par an. Elle est destinée à compenser tant les manques à gagner que les frais supplémentaires excessifs des travailleurs indépendants en particulier.
- Prise en charge des frais d'expert ou d'auxiliaire jusqu'à concurrence de 5000 francs par député et par an. Ce «crédit d'expert» à affectation fixe, qui peut être alloué par les Bureaux sur la base d'une requête circonstanciée, a été souhaité par nombre de députés lors de l'enquête de l'automne 1987. Il est destiné aux députés ne disposant d'aucune infrastructure privée. Il devrait leur permettre d'obtenir à titre privé des renseignements concernant un objet soumis au Parlement. Comme il s'agit d'une innovation dont la nécessité est contestée, le Bureau a dans un premier temps adopté un montant modique.

Ce sont les Bureaux qui décident de l'octroi de ces indemnités spéciales mais l'arrêté les habilite à déléguer cette tâche à un comité mixte.¹⁾

Art. 11 (L) et art. 10 (A) Suppléments pour présidents et vice-présidents des conseils

Afin de décharger les présidents des Chambres de leurs tâches de représentation toujours plus fréquentes, les vice-présidents doivent souvent les remplacer. Afin de les dédommager de ces charges supplémentaires, les Bureaux proposent une indemnité de vice-président de 5000 francs par an.

¹⁾ Version du Bureau du Conseil national: «Cet article prévoit l'actuelle indemnité pour tâches spéciales (jusqu'ici art. 5, 1^{er} al.):

L'indemnité actuelle de 10 000 francs pour les cas de rigueur (art. 5, 4^e al.) est abandonnée. Le Bureau est d'avis qu'avec l'augmentation à 30 000 francs de l'indemnité annuelle, il ne devrait plus y avoir de tels cas (si l'on y ajoute l'indemnité journalière, on arrive à un revenu moyen de 50 000 francs).

Le Bureau a également rejeté l'indemnité proposée par divers milieux en faveur de travailleurs indépendants au titre de contribution aux frais fixes d'exploitation. Il considère qu'il serait extrêmement difficile d'évaluer ces coûts supplémentaires et de fixer des critères permettant d'appliquer le système de façon équitable. Pour la même raison, le crédit proposé pour l'engagement individuel d'experts ou d'auxiliaires (5000 francs par député et par an) a été biffé. L'engagement d'experts doit continuer à être décidé par les commissions, qui disposent aujourd'hui déjà des moyens nécessaires à cet effet (art. 13 [L]).»

Art. 12 (L) et art. 11 (A) Contributions allouées aux groupes

Le montant des contributions allouées aux groupes est désormais fixé par l'arrêté. Le Bureau propose d'adapter leur montant au renchérissement.

Art. 13 (L) et art. 12 (A) Frais de représentation et rétribution d'expert

Il s'agit ici d'une simplification rédactionnelle et d'un regroupement des dispositions contenues jusqu'ici dans les articles 8 et 9a de la loi sur les indemnités et les articles 10 et 11 de l'arrêté.

Art. 13 (A) Restrictions

Il est dorénavant prévu que les indemnités versées annuellement sont majorées ou diminuées proportionnellement à la durée du mandat.

Art. 14 à 16 (L) et art. 14 (A) Dispositions finales

Etant donné qu'à part l'indemnité annuelle les montants des diverses indemnités sont dorénavant fixés par l'arrêté, il est inutile de préciser dans la loi que ces montants sont adaptés au renchérissement.

Quant à la date d'entrée en vigueur, le Bureau du Conseil des Etats propose de la fixer au 1^{er} juillet 1988, afin de réaliser rapidement la révision des indemnités parlementaires projetée depuis longtemps, sous réserve toutefois d'un examen du projet par les Chambres dans les temps et d'un éventuel référendum.¹⁾

6 Incidences financières

Les dépenses en faveur du Parlement étant actuellement fixées à 20 millions de francs par an (budget 1988), la révision proposée coûtera à la Confédération les montants suivants:

	Budget 1988 Fr.	Nouveau régime Fr.	Majoration Fr.
Indemnité annuelle	3 300 000	6 000 000	2 700 000
Indemnité de nuitée (estimation) . . .	—	—	600 000
Frais de déplacement (baisse)	—	—	- 40 000
Indemnité de parcours (estimation) .	—	—	120 000
Indemnité de prévoyance	—	615 000	615 000
Indemnités spéciales (estimation)			
- crédit d'expert 20 CN + CE × 5000	—	100 000	100 000 ²⁾
- crédit pour manque à gagner (10 demandes)	—	150 000	150 000 ²⁾
Supplément vice-président	—	10 000	10 000
Contributions aux groupes	1 060 000	1 160 000	100 000
			4 355 000

¹⁾ Version du Bureau du Conseil national: «Les Bureaux fixeront l'entrée en vigueur le plus tôt possible après l'échéance du délai référendaire».

²⁾ Ces montants ne sont pas à prévoir selon la version du Bureau du Conseil national. Dépenses totales: 4 105 000 francs.

Coût pour les cantons

680 000 francs (dont 620 000 fr. pour indemnité annuelle et 60 000 fr. pour indemnité de nuitée).

7 Constitutionnalité

La révision se fonde sur les articles 79 et 83 de la constitution.

32140

Initiatives parlementaires Loi fédérale sur les indemnités dues aux membres des conseils législatifs et sur les contributions allouées aux groupes (Loi sur les indemnités)1) Rapport du Bureau du Conseil des Etats du 12 février 1988 Rapport du Bureau ...

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1988
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	23
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	88.221 88.222
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	14.06.1988
Date	
Data	
Seite	849-867
Page	
Pagina	
Ref. No	10 105 469

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.