

Initiative parlementaire. Indemnités parlementaires. Modifications

Rapport du Bureau du Conseil national

du 22 mars 1996

Mesdames et Messieurs,

Nous nous permettons de vous soumettre le projet de modification de la loi sur les indemnités parlementaires, du 18 mars 1988 (annexe 1) et de l'arrêté fédéral du 18 mars 1988 (annexe 2) ainsi qu'un rapport explicatif (annexe 3). Nous vous proposons d'approuver ces projets.

Nous vous proposons également d'approuver la décision du Conseil des Etats de ne pas entrer en matière sur l'initiative parlementaire «Réglementation en matière de prévoyance applicable aux députés» (94.409) et de classer les interventions parlementaires suivantes:

- | | | | |
|------|---|---------|--|
| 1993 | M | 92.3435 | Contribution allouée aux parlementaires au titre de prévoyance (N 18. 12. 92, Schmid Peter; E 8. 6. 93); |
| 1995 | P | 95.3218 | Indemnités de voyage versées aux députés (N 6. 10. 95, motion du Groupe écologiste). |

Nous vous prions d'agréer, Mesdames et Messieurs, l'expression de notre haute considération.

22 mars 1996

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

Annexes

- 1 Loi sur les indemnités parlementaires
- 2 Arrêté fédéral
- 3 Rapport

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

Annexe 1



(Loi sur les indemnités parlementaires)

Modification du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu le rapport du Bureau du Conseil national du 22 mars 1996¹⁾;
vu l'avis du Conseil fédéral du 29 mai 1996²⁾,
arrête:

I

La loi du 18 mars 1988³⁾ sur les indemnités parlementaires est modifiée comme suit:

Art. 5 Indemnité de voyage

¹ Les députés reçoivent un abonnement général des entreprises suisses de transport en première classe ou une indemnité forfaitaire, qui correspond aux frais à la charge du Parlement pour l'abonnement général.

² Abrogé

(Droit en vigueur: Les prix du billet de chemin de fer en première classe et, le cas échéant, d'autobus est remboursé aux députés qui n'ont pas l'abonnement général, chaque fois qu'ils se rendent à une séance d'une commission ou d'un groupe et une fois par semaine lorsqu'ils vont assister aux séances des conseils).

³ ...

⁴ La Confédération prend à sa charge le prix des voyages en avion ou en train à l'étranger effectués par les membres des conseils dans le cadre de leur mandat parlementaire. *(Biffer le reste: ... et, dans le cadre des indemnités de voyage et du remboursement des frais usuels, celui des déplacements en avion à l'intérieur du pays).*

Art. 7 Contribution au titre de la prévoyance

Les députés bénéficient d'une contribution au titre de leur prévoyance privée.

¹⁾ FF 1996 III 129

²⁾ FF 1996 III 140

³⁾ RS 171.21

Art. 14, al. 1^{bis} (nouveau)

^{1bis} Les Bureaux des deux conseils sont chargés, au début de chaque législature, de proposer aux conseils le montant des indemnités.

II

¹ La présente loi est sujette au référendum facultatif.

² Les Bureaux du Conseil national et du Conseil des Etats fixent l'entrée en vigueur.

N38442

Arrêté fédéral relatif à la loi sur les indemnités parlementaires

Annexe 2

Modification du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu le rapport du Bureau du Conseil national du 22 mars 1996¹⁾;

vu l'avis du Conseil fédéral du 29 mai 1996²⁾,

arrête:

I

L'arrêté fédéral du 18 mars 1988³⁾ relatif à la loi sur les indemnités parlementaires est modifié comme suit:

Art. 3 Indemnité pour repas, indemnité de nuitée

¹ L'indemnité pour repas ..., celle de nuitée à 160 francs (*droit en vigueur: 130 francs*).

² L'indemnité de nuitée ... dans un rayon de 25 km (distance par transports publics). (*droit en vigueur: distance par chemin de fer*).

³ et ⁴ *Abrogés*

(*droit en vigueur:*

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, d'une commission ou d'un groupe, touchent une indemnité équivalant à une indemnité de 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 équivalant à une indemnité de repas et à une indemnité de nuitée est accordée aux députés qui doivent quitter leur domicile avant 6 heures.)*

⁵ Pour les activités à l'étranger, l'indemnité de repas et celle de nuitée s'élèvent au total à 350 francs par jour (*droit en vigueur: 250 fr.*). Les Bureaux ...

Art. 4 Indemnité de voyage

¹ ...

² Les députés peuvent obtenir de la Confédération un billet d'avion pour se rendre au lieu d'une réunion à l'étranger. Lorsqu'ils se procurent eux-mêmes leur billet

¹⁾ FF 1996 III 129

²⁾ FF 1996 III 140

³⁾ RS 171.211

d'avion, la Confédération leur rembourse au maximum la moitié du prix d'un billet d'avion en classe affaires. S'ils utilisent un autre moyen de transport public, le prix du voyage leur est remboursé intégralement.

Art. 6 Indemnité de parcours

¹ L'indemnité de parcours est versée sous la forme d'un montant forfaitaire annuel.

² Ce montant est calculé en règle générale une fois par législature sur la base de la durée du voyage effectué au moyen de transports publics.

³ L'indemnité de parcours s'élève à 1000 francs par quart d'heure de voyage entre le domicile et Berne excédant la durée d'une heure et demie.

⁴ Une fois calculées par les Services du Parlement, les indemnités de parcours sont soumises à l'approbation des Bureaux, qui tranchent dans le cas particulier.

Art. 7 Contribution au titre de prévoyance

¹ La contribution au titre de prévoyance s'élève à 6000 francs par an (*droit en vigueur: 2500 fr.*).

² La contribution sera versée, sur mandat du parlementaire, à l'institution de prévoyance professionnelle ou à une autre forme d'institution, reconnue par la loi fédérale du 25 juin 1982¹⁾ sur la prévoyance professionnelle (LPP).

³ Par le biais de cette contribution, aussi bien la Confédération que les parlementaires remplissent les conditions d'assujettissement au sens de la LPP pour les salaires liés à l'exercice d'un mandat parlementaire.

Art. 12 Restrictions

Lorsqu'un député ... articles 1^{er}, 6 (*nouveau*), 7, 9 et 10 sont adaptées en conséquence.

II

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 L'entrée en vigueur est fixée par les Bureaux du Conseil national et du Conseil des Etats.

N38442

¹⁾ RS 831.40

Rapport du Bureau

1 Le point de la situation

Ces dernières années, les indemnités parlementaires ont fait, à maintes reprises, l'objet de discussions dans les deux Conseils. Une modification du système des indemnités assortie d'une augmentation du revenu des parlementaires et des contributions destinées à couvrir les coûts d'infrastructure des groupes et des députés a été décidée dans le cadre de la réforme du Parlement de 1990/91. Ce projet a toutefois connu un échec, puisqu'il a été rejeté lors de la votation populaire du 27 septembre 1992.

A la suite de cette votation, il était indiscutable qu'il fallait réglementer la prévoyance des parlementaires et l'adapter à la loi fédérale sur la prévoyance professionnelle (LPP). C'est donc pour cette raison que la motion, déposée le 8 octobre 1992 par le conseiller national Peter Schmid, a été approuvée par les deux Conseils. Cette motion visait à relever l'actuelle contribution annuelle de 2500 francs allouée aux parlementaires au titre de la prévoyance. Dans cette motion, l'auteur s'exprimait en ces termes: «Les députés doivent bénéficier de prestations comparables à celles auxquelles peut prétendre toute personne liée par des rapports de service». Une première proposition à ce sujet a fait l'objet d'une initiative parlementaire, déposée par le Bureau du Conseil national (94.409), visant à instaurer une nouvelle réglementation de la prévoyance. Cependant, le Conseil des Etats ne s'est pas rallié à la décision du Conseil national et n'est pas entré en matière.

Le 7 juin 1995, le Groupe écologiste a déposé une motion (95.3218) visant à modifier le système de l'indemnité de voyage. A l'avenir, les parlementaires devront bénéficier d'un abonnement général CFF, 1^{re} classe, et les frais effectifs de voyage leur seront remboursés mais, tout au plus, à raison du prix de l'abonnement général. Le 6 octobre 1995, sur demande du Bureau, le Conseil national a décidé de transformer cette motion en postulat et a donc approuvé un remboursement forfaitaire de l'indemnité de voyage.

Par ailleurs, il a été demandé de toutes parts que les indemnités, en particulier celles qui visent à rembourser des frais, soient adaptées au renchérissement du coût de la vie. La question des frais n'avait pas fait l'objet de propositions de réforme en 1991/92. La dernière adaptation remonte à celle qui a été effectuée avec les indemnités journalières en octobre 1990. L'augmentation de l'indemnité annuelle remonte à juillet 1988 où elle est passée à 30 000 francs (dont 18 000 fr. à titre de dédommagement pour les frais généraux et pour les inconvénients subis et de 12 000 fr. pour la préparation des travaux parlementaires). L'indemnité de parcours et la contribution au titre de prévoyance ont également été relevées. Depuis 1988, les traitements des fonctionnaires fédéraux ont augmenté d'environ 30 pour cent. Dans le secteur privé, les salaires ont été augmentés de manière semblable.

D'après l'évolution de l'indice national des prix à la consommation, les différentes indemnités auraient dû être adaptées comme suit:

	Francs	Francs
Indemnité annuelle	30 000.—	38 560.—
Indemnité journalière	300.—	347.—
Indemnité de nuitée	130.—	149.45
Indemnité de repas	80.—	98.30
Indemnité de parcours (par quart d'heure de voyage, à partir d'une durée de 90 minutes)	5.—	6.50

2 Indemnité de nuitée

Le Bureau renonce à une adaptation générale des indemnités au renchérissement. Il veut tenir compte, ce faisant, du fait que nombre de citoyens n'ont pas obtenu la pleine compensation du renchérissement depuis un ou deux ans, même s'il est très conscient qu'une éventuelle adaptation tardive serait plus élevée. Il prend aussi en considération l'état des finances fédérales. Toutefois, il considère que l'adaptation de l'indemnité de nuitée est justifiée. En effet, le montant de l'indemnité actuelle ne couvre que partiellement les frais effectifs auxquels les députés sont confrontés lorsqu'ils logent dans des hôtels au centre de Berne. Le Bureau propose donc une augmentation portant le montant à 160 francs par nuitée. Cette adaptation devra être prise en compte dans le budget de l'année prochaine, c'est-à-dire à partir du 1^{er} janvier 1997.

L'indemnité de nuitée n'est pas versée aux députés dont le domicile est situé dans un rayon de 25 km par rapport au lieu de la séance. L'arrêté fédéral pertinent fait référence aux «kilomètres par chemin de fer» mais, comme le réseau ferroviaire ne couvre pas l'ensemble du territoire, il a été décidé de prendre en compte la distance la plus courte qu'il est possible d'effectuer à l'aide d'un moyen de transport public. Cette modification entérine en fait la pratique annuelle.

En vertu de l'article 3, 5^e alinéa, de l'arrêté fédéral relatif à la loi sur les indemnités parlementaires, l'indemnité de repas et celle de nuitée pour les activités à l'étranger s'élèvent au total à 250 francs par jour. Toutefois, pour certains pays et villes étrangères, le Bureau a la compétence d'augmenter ces indemnités. Durant les dernières années, il a d'ailleurs fait usage de cette compétence. Par exemple, pour de nombreux pays comme ceux de l'Est, le taux a été fixé à 350 francs. Le bureau profite donc de l'occasion pour appliquer ces augmentations à l'arrêté fédéral.

L'article 3, 3^e et 4^e alinéas, de l'arrêté fédéral relatif à la loi sur les indemnités parlementaires prévoit que 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, d'une commission ou d'un groupe touchent une indemnité équivalant à une indemnité de repas. La même indemnité est versée aux députés qui, utilisant un moyen de transport public, arrivent à leur lieu de domicile après 22 heures. Une indemnité équivalant à une indemnité de repas et à une indemnité de nuitée est accordée aux députés qui doivent quitter leur domicile avant 6 heures.

Au total, la somme de 200 000 francs a été versée pour les personnes quittant leur domicile très tôt et celles qui rentrent très tard. Les bénéficiaires de ces indemnités sont surtout des parlementaires qui ont un trajet très long à accomplir. Le surcroît de travail lié au paiement de ces indemnités est considérable. Pour chaque séance, les Services du Parlement doivent examiner si le participant à une séance donnée remplit bien les conditions pour obtenir une indemnité. Si c'est le cas, le règlement de ces indemnités est effectué par le Service de caisse et de comptabilité. Les coûts internes d'exécution de ces travaux se montent à 40 000 francs par an, environ.

Pour des raisons d'efficacité, il a été proposé de renoncer au versement d'indemnités de repas et de nuitée dans certains cas, mais plutôt de rembourser, à un tarif forfaitaire et dans le cadre d'une nouvelle indemnité de parcours, les coûts supplémentaires occasionnés par de longs trajets.

3 Indemnité de voyage

A l'heure actuelle, un abonnement général revient au Parlement à 3360 francs. Ces dernières années, 80 pour cent des parlementaires ont fait usage de cette prestation. Le reste des députés s'est fait rembourser le prix de billets 1^{re} classe, c'est-à-dire en moyenne 4500 francs.

En réponse à la motion (95.3218), déposée par le Groupe écologiste, le Bureau s'est déclaré prêt à examiner une modification de l'indemnité de voyage visant à instaurer un forfait. La nouvelle réglementation prévoit que les parlementaires bénéficient, s'ils le souhaitent, d'un abonnement général. Dans le cas contraire, le montant correspondant leur est versé. Par le biais de cette limitation, ramenant les frais au prix d'un abonnement général et par la diminution de travail qui en résulte, la somme de 80 000 francs pourra être économisée chaque année.

En vertu de la réglementation en vigueur, la Confédération prend en charge les frais de billet d'avion, vols nationaux, dans le cadre habituel des indemnités de voyage et de celles destinées à couvrir les coûts. Pratiquement, cela signifie que les parlementaires qui ne sont pas en possession d'un abonnement général, perçoivent des indemnités pour le prix du billet de chemin de fer et pour les déplacements effectués soit très tôt ou très tard. Le futur remboursement forfaitaire ne dépendra plus de frais découlant d'allers simples, de l'utilisation de voitures personnelles ou de vols nationaux. Une réglementation spéciale, relative au remboursement des frais concernant les vols nationaux n'est plus nécessaire.

Selon l'article 5, 4^e alinéa, la Confédération prend en charge les frais de billet d'avion pour l'étranger. Pour les courtes distances, le trajet est souvent effectué en train. La nouvelle formulation correspond à la pratique.

La Swissair accorde à la Confédération une réduction de 20 à 50 pour cent sur tous les vols à l'étranger. Les Services du Parlement organisent, pour les parlementaires, des vols en classe Affaires. Dans l'arrêté fédéral relatif à la loi sur les indemnités parlementaires, il est prévu que la Confédération rembourse la moitié du prix du billet d'avion première classe, lorsqu'un parlementaire doit se rendre à une réunion à l'étranger. Cette réglementation est d'autant plus dépassée que les billets première classe n'existent plus pour les déplacements en avion à l'intérieur

44 de l'Europe. De plus, pour les vols longues distances, la classe Affaires procure un confort adapté. La réglementation selon laquelle les parlementaires, après avoir acheté eux-mêmes leur billet d'avion, peuvent se faire rembourser la moitié du prix du billet d'avion en classe Affaires ainsi que le prix du voyage lorsque celui-ci est effectué au moyen de transports publics, correspond à la pratique.

4 Indemnité de parcours

Une indemnité de parcours est allouée aux députés qui «en raison de l'éloignement de leur domicile, doivent effectuer des trajets particulièrement longs pour se rendre à Berne» (art. 6 de la loi sur les indemnités parlementaires). L'article 6 de l'arrêté fédéral relatif à la loi sur les indemnités parlementaires précise que «l'indemnité de parcours s'élève à 5 francs par quart d'heure de voyage excédant la durée d'une heure et demie». Le calcul de l'indemnité est effectué par les Services du Parlement et est soumis à l'approbation des Bureaux.

Ce calcul repose sur la durée moyenne de voyage entre la gare accueillant des trains directs la plus proche du domicile et Berne. Le temps nécessaire au député pour se rendre à la gare depuis son domicile est calculé en fonction de différents critères.

En moyenne, la somme de 200 000 francs en indemnités de parcours a été versée ces dernières années. Les parlementaires ont touché par an entre 300 francs et 6500 francs. S'agissant de la législature actuelle, le nombre des parlementaires ayant droit à cette indemnité est de 155. Ces personnes perçoivent entre 10 et 200 francs. La moyenne perçue est de 42 francs.

L'indemnité de parcours constitue une compensation aux restrictions salariales auxquelles les parlementaires doivent faire face en raison de longs trajets. Par ailleurs, cette indemnité doit être déclarée comme revenu.

Actuellement, le calcul de l'indemnité de parcours présente les désavantages suivants:

- Les Services du Parlement sont confrontés à un surcroît de travail lorsqu'il s'agit d'effectuer de nouveaux calculs, à chaque fois que les horaires changent. A cela, il convient de contrôler si chaque participant à une séance a bien droit à cette indemnité et le travail pour effectuer ces paiements est souvent considérable et revient, au moins, à 40 000 francs par an.
- Afin de déterminer la durée des trajets depuis le domicile jusqu'à la gare la plus proche, on part d'un calcul de trois minutes par km, lorsque la gare est située dans une autre commune. Ces chiffres peuvent être souvent élevés. Par exemple pour un trajet de 20 km, la durée calculée du trajet est de 60 minutes. Par contre, le trajet allant de la périphérie d'une grande ville à la gare ne fait pas l'objet d'une indemnité.
- L'indemnité de parcours n'est allouée que pour se rendre à des séances qui ont lieu à Berne.

La loi sur les indemnités parlementaires comporte une base légale permettant une modification de l'actuel système et même un passage à des indemnités forfaitaires. Il convient cependant de ne pas négliger des critères tels que «l'éloignement du

domicile» ou «effectuer de longs trajets (avec des moyens de transport publics)». L'objectif de la modification vise surtout à réduire le travail administratif résultant de ces calculs. La proposition faite à ce sujet vise à fixer une indemnité de parcours comprenant l'indemnité de repas, celle de nuitée pour les départs ayant lieu très tôt et les arrivées tardives et de rembourser les coûts sur la base de forfaits différents. Le calcul de la durée des trajets sera effectué une fois par législature, lors de l'entrée en fonctions des parlementaires dans les Conseils respectifs. Les trajets ne seront plus calculés pour chaque séance. Il sera procédé au calcul de la durée des trajets sur la base d'une attribution d'une zone de déplacement fixe. Par ailleurs, on partira de l'hypothèse que le nombre de voyages par année sera de 50 pour assister aux séances et qu'ils seront remboursés sur la base de montants forfaitaires différents. Pour obtenir une indemnité de parcours, il faudra désormais que la durée de trajet soit de plus de 90 minutes depuis la gare ou l'arrêt de bus le plus proche. Par contre, il ne sera plus pris en considération le temps nécessaire pour aller du domicile à la gare ou l'arrêt de bus. Ce montant forfaitaire augmentera avec la durée du voyage, car ce sont surtout les parlementaires absents pour une durée assez longue qui ont à faire face à des dépenses supplémentaires pour des nuitées ou des repas. Par contre, ceux qui habitent Berne et les environs bénéficient de conditions optimales pour vaquer, les jours où ils assistent aux séances, à leurs obligations professionnelles. Ces parlementaires ne seront pas spécialement dédommagés lorsqu'ils effectueront des trajets pour se rendre à des séances en dehors de la ville de Berne. Environ, neuf séances sur dix ont lieu à Berne.

La nouvelle indemnité de parcours sera faite d'éléments imposables et d'éléments exonérés d'impôt. Surtout pour des montants élevés, elle constituera un élément de remboursement de frais. Aussi, conviendra-t-il de faire la différence du point de vue fiscal. Il s'agira, en concertation avec l'Administration fédérale des contributions, de définir le montant imposable.

La nouvelle indemnité de parcours coûterait 650 000 francs par an, mais permettrait d'un autre côté des économies de 560 000 francs environ. La différence est due à l'augmentation du coût de la vie intervenue depuis 1988.

5 Réglementation sur la prévoyance professionnelle

En lieu et place de la nouvelle réglementation sur la prévoyance, rejetée par le Conseil des Etats, et pour concrétiser la motion Schmid Peter, transmise par les deux Chambres, le Bureau propose une adaptation des contributions actuelles allouées au titre de la prévoyance de 2500 francs par an. L'objectif de cette adaptation est que chaque parlementaire qui doit réduire son activité professionnelle en raison de ses travaux parlementaires puisse ainsi maintenir le niveau de sa prévoyance professionnelle. Les contributions allouées au titre de la prévoyance devront, comme cela avait été déjà prévu en 1991, représenter 20 pour cent du revenu moyen perçu par un député exerçant une activité parlementaire, revenu qui s'élève actuellement à 30 000 francs par an (Indemnité de base: 12 000 francs, indemnité journalière pour les sessions: $60 \times 300 = 18\,000$ fr.). Désormais, cette contribution sera affectée et elle sera versée directement par la Confédération à l'institution de prévoyance professionnelle indiquée par le parlementaire.

6 Montant des indemnités

Le montant des différentes indemnités est réglé par l'arrêté fédéral relatif à la loi sur les indemnités parlementaires. Cet arrêté ne précise cependant pas s'il faut réexaminer périodiquement ce montant pour éventuellement le modifier.

Le nouvel article 14, alinéa 1^{bis}, de la loi sur les indemnités parlementaires, dispose que «les Bureaux des deux conseils sont chargés, au début de chaque législature, de proposer aux conseils le montant des indemnités». Cela ne signifie pas qu'une adaptation au renchérissement sera nécessairement décidée. Mais il conviendrait toutefois que le Parlement puisse envisager au moins une fois tous les quatre ans de prendre une mesure que la plupart des entreprises privées décident chaque année, sans devoir la justifier à chaque fois.

7 Conséquences financières

Pour 1996, les Chambres fédérales ont à leur disposition un budget de 39 millions de francs. Les quelques adaptations proposées, dont la principale relève de la prévoyance professionnelle, entraîneront des dépenses supplémentaires réparties comme suit:

	Coûts actuels Francs	Coûts supplé- mentaires Francs
- Indemnité de nuitée		
Conseil national (env. 10 000 nuitées)	1 300 000	300 000
Conseil des Etats (env. 1000 nuitées)	130 000	30 000
- Indemnité de parcours, indemnité des frais calculés sur la base de la durée du trajet, frais de trajet et travaux administratifs	560 000	90 000
- Réglementation sur la prévoyance	615 000	861 000
Total	2 605 500	1 281 000

N38442

Initiative parlementaire. Indemnités parlementaires. Modifications Rapport du Bureau du Conseil national du 22 mars 1996

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1996
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	27
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	96.400
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	09.07.1996
Date	
Data	
Seite	129-139
Page	
Pagina	
Ref. No	10 108 686

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.