



19.407

Initiative parlementaire
Membres de l'Assemblée fédérale. Renoncer aux voyages
en avion au profit des voyages en train
Rapport du Bureau du Conseil national

du 19 août 2021

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs,

Par le présent rapport, nous vous soumettons un projet de modification de l'ordonnance de l'Assemblée fédérale relative à la loi sur les moyens alloués aux parlementaires.

Le bureau propose d'adopter le projet d'acte ci-joint.

19 août 2021

Pour le bureau:
Andreas Aebi, président

Condensé

Le 7 mars 2019, le conseiller national Michael Töngi a déposé les initiatives parlementaires «Membres de l'Assemblée fédérale. Renoncer aux voyages en avion au profit des voyages en train» (19.407) et «Employés de la Confédération. Renoncer aux voyages en avion au profit des voyages en train» (19.408). Ces deux initiatives visent à ce que les voyages des membres de l'Assemblée fédérale et des employés de la Confédération se fassent en train si leur durée ne dépasse pas huit heures, pour des raisons liées à la protection du climat. Il s'agit de limiter au maximum les vols courts. Le Conseil fédéral a déjà modifié une ordonnance applicable aux employés de la Confédération, avec effet au 1^{er} juillet 2020, de sorte que les voyages de service dont la durée ne dépasse pas six heures doivent être effectués en train. Les employés de la Confédération ne pourront voyager en avion que lorsque la durée du voyage en train est d'au moins 6 heures, ou lorsqu'elle entraîne une nuit d'hôtel supplémentaire. Les conseils ont donné suite à l'iv. pa. 19.407, qui concerne les députés. Le Bureau du Conseil national propose de prévoir pour les députés, dans l'ordonnance de l'Assemblée fédérale relative à la loi sur les moyens alloués aux parlementaires, une réglementation similaire à celle qui s'applique aux employés de la Confédération: les voyages en avion ne seraient organisés par les Services du Parlement que lorsque la durée du voyage en avion est plus courte que celle du voyage en train et que la durée du voyage en train est d'au moins 6 heures ou lorsqu'un voyage en train entraîne une nuit d'hôtel supplémentaire.

Rapport

1 Genèse du projet

Les initiatives parlementaires «Membres de l'Assemblée fédérale. Renoncer aux voyages en avion au profit des voyages en train» (19.407) et «Employés de la Confédération. Renoncer aux voyages en avion au profit des voyages en train» (19.408) ont été déposées par le conseiller national Michael Töngi le 7 mars 2019. L'initiative 19.408 vise à ce que les voyages des employés de la Confédération se fassent en train si leur durée ne dépasse pas huit heures; il s'agit de limiter au maximum les vols courts et, partant, de réduire les émissions nocives pour le climat. Cette initiative a été transmise à la Commission des institutions politiques du Conseil national pour examen préalable. Le 10 septembre 2020, le Conseil national a décidé de ne pas y donner suite. De son côté, le Conseil fédéral avait déjà chargé le Département fédéral des finances (DFF), fin 2019, de proposer une révision de l'ordonnance du DFF concernant l'ordonnance sur le personnel de la Confédération (O-OPers), de sorte que les voyages d'employés de la Confédération d'une durée inférieure à six heures doivent être effectués en train. Cette révision se fondait sur le «Plan d'action Voyages en avion», approuvé par le Conseil fédéral le 13 décembre 2019, qui vise à apporter une contribution à la réduction des gaz à effet de serre et à rendre l'administration fédérale neutre sur le plan climatique. À la différence de l'objectif de l'iv. pa. 19.408, le Conseil fédéral a fixé à six heures, au lieu de huit, la durée minimale du voyage en train donnant droit à un voyage en avion. Selon le règlement en vigueur depuis le 1^{er} juillet 2020, les employés de la Confédération doivent voyager en train si la durée du voyage ne dépasse pas six heures, sauf si le voyage en train entraîne une ou plusieurs nuits d'hôtel supplémentaires.

L'initiative portant sur les membres de l'Assemblée fédérale (19.407) a été transmise au Bureau du Conseil national pour examen préalable. De façon analogue à l'initiative 19.408 concernant les voyages des employés de la Confédération, elle vise à ce que les voyages des députés ne dépassant pas huit heures soient effectués en train, pour des raisons liées à la protection du climat. Le Bureau du Conseil national y a donné suite le 15 novembre 2019 et le Bureau du Conseil des États a donné son approbation le 14 février 2020; le Bureau du Conseil national a alors élaboré le projet d'acte faisant l'objet du présent rapport. Il a décidé de reprendre la réglementation de l'administration fédérale et de prévoir une prise en charge des coûts des voyages en avion uniquement lorsque la durée du voyage en train est d'au moins six heures.

Le 19 août 2021, le bureau a approuvé le projet ci-joint à l'intention du Conseil fédéral, par 7 voix contre 3 et 1 abstention. Une minorité a proposé de ne pas entrer en matière sur le projet.

Conformément à l'art. 3a de la loi sur la consultation (RS 172.061), il est possible de renoncer à une procédure de consultation lorsque «le projet porte principalement sur l'organisation ou les procédures des autorités fédérales [...]». Eu égard à l'art. 112, al. 3, de la loi sur le Parlement (RS 171.10), le bureau renonce à transmettre au Conseil fédéral, pour avis, le projet d'acte et le rapport qu'il a soumis à son conseil, car le

projet porte sur des dispositions relatives à l'organisation de l'Assemblée fédérale qui ne sont pas réglées dans une loi et ne concernent pas directement le Conseil fédéral.

2 **Grandes lignes du projet**

Le principe selon lequel les députés sont défrayés pour les déplacements qu'ils effectuent sur le territoire national ou à l'étranger, pour autant qu'il s'agisse de déplacements liés à leur mandat parlementaire, est inscrit à l'art. 5 de la loi du 18 mars 1988 sur les moyens alloués aux parlementaires (LMAP; RS 171.21). Les modalités de ce principe sont quant à elles détaillées à l'art. 4 de l'ordonnance de l'Assemblée fédérale relative à la loi sur les moyens alloués aux parlementaires (OMAP; RS 171.211). La révision qui fait l'objet du présent rapport ne concerne que l'art. 4 OMAP.

3 **Commentaire des dispositions**

3.1 **Ordonnance de l'Assemblée fédérale relative à la loi sur les moyens alloués aux parlementaires**

Art. 4 Frais de déplacement

Les al. 1 et 2 restent inchangés.

Al. 3

Cet alinéa reprend le principe énoncé dans la phrase introductive de l'al. 4, selon lequel la Confédération est responsable d'organiser les titres de transport. Toutefois, il précise que seules les activités parlementaires officielles sont concernées; la Confédération ne prend pas en charge les titres de transport pour des voyages d'intergroupes parlementaires et de groupes d'amitié ou pour des voyages privés, par exemple.

Les députés participant à des activités et manifestations parlementaires officielles qui ont lieu à l'étranger représentent l'Assemblée fédérale, dans le cadre de délégations permanentes (par ex. auprès d'assemblées interparlementaires) ou non permanentes (par ex. une délégation d'une commission). Les coûts des voyages y afférents sont pris en charge par l'Assemblée fédérale.

Le projet prévoit d'abroger l'actuel al. 3, selon lequel les députés peuvent recevoir un montant supplémentaire destiné à couvrir les frais de déplacement effectifs, notamment pour les vols intérieurs au départ ou à destination de Berne. La nouvelle règle selon laquelle les voyages d'une durée inférieure à six heures doivent généralement être effectués en train rend cette disposition obsolète.

Al. 4

Pour des raisons de lisibilité, la teneur de l'actuel al. 4 fait désormais l'objet de trois alinéas distincts.

Le nouvel al. 4 met en œuvre l'objectif principal de l'initiative parlementaire, en définissant les critères selon lesquels un voyage se fera en train ou en avion. Globalement, il s'agit de diminuer le nombre de vols courts et de prévoir le train pour les voyages dans les pays voisins, de façon à réduire les émissions de gaz à effet de serre.

L'initiative demande que les voyages des membres de l'Assemblée fédérale et des membres des commissions parlementaires qui sont payés par la Confédération se fassent en train si leur durée ne dépasse pas huit heures. Le bureau estime que la règle des huit heures pose un problème, car c'est une durée de six heures qui s'applique aux employés de la Confédération. Il considère que les députés doivent être soumis aux mêmes conditions que les employés de la Confédération. De plus, les délégations parlementaires sont souvent accompagnées de collaborateurs de l'administration fédérale: le bureau souligne qu'une réglementation différenciée compliquerait indûment la collaboration entre le Parlement et l'administration.

Sur cette base, les Services du Parlement organiseront des voyages en avion pour des manifestations parlementaires à l'étranger lorsque le temps de vol est plus court que le trajet en train et qu'un trajet en train durerait au moins six heures. Un vol sera toutefois organisé lorsque la durée du voyage en train est inférieure à six heures, mais qu'un voyage en train entraîne une ou plusieurs nuits d'hôtel supplémentaires. Cette situation peut se produire lors de séances d'une journée à Paris, pour lesquelles le trajet aller-retour le même jour n'est possible qu'en avion puisque, en raison des horaires, les députés ne peuvent l'effectuer en train le même jour et doivent passer au moins une nuit à l'hôtel. Conformément à la directive de la Délégation administrative du 15 février 2013 concernant les activités internationales des délégations parlementaires permanentes et des délégations parlementaires non permanentes, les billets d'avion sont généralement réservés en classe économique pour les voyages d'une durée de quatre heures au plus. Si le vol dure plus de quatre heures, le député a droit à un billet en classe affaires.

Une minorité souhaite laisser davantage de liberté dans le choix du moyen de transport et met l'accent sur les coûts plutôt que sur la durée du voyage. Elle propose qu'un vol soit organisé uniquement lorsqu'il est moins cher que le voyage en train ou lorsque le voyage en train dure plus de trois heures.

Al. 5

Alors que, pour les employés de la Confédération, c'est le lieu de travail – Berne – qui est considéré comme point de départ pour le calcul du temps de trajet, la règle prévue pour les députés est un peu plus compliquée dès lors que leur domicile ne se trouve pas près d'un des trois aéroports internationaux de Suisse (Zurich, Genève ou Bâle). La durée du voyage en avion est calculée comme suit: durée du voyage entre l'aéroport de départ en Suisse (Zurich, Genève ou Bâle) et l'aéroport de destination. Quant à la durée du voyage en train, elle est calculée comme suit: durée du voyage entre la gare centrale la plus proche de l'aéroport de départ hypothétique (Zurich, Genève ou Bâle) et la gare centrale de destination.

Al. 6 (correspond à la deuxième phrase de l'actuel al. 4, avec les modifications ci-après)

Si un député organise lui-même son déplacement pour une manifestation parlementaire officielle à l'étranger conformément aux dispositions de l'al. 3 sans avoir recours aux services de la Confédération, il reçoit une indemnisation forfaitaire, dont le montant correspond à la moitié du prix du billet d'avion auquel il aurait droit (en classe économique ou en classe affaires, selon la durée du vol). Actuellement, l'ordonnance ne mentionne que le prix d'un billet en classe affaires (art. 4, al. 4, let. a), ce qui, dans certains cas, donne droit à une indemnisation forfaitaire d'un montant trop élevé (cf. explications relatives à l'al. 4). Pour les autres déplacements, c'est comme jusqu'à maintenant le prix d'un voyage en train en première classe à partir de la frontière suisse qui est remboursé.

Al. 7

Dans certains cas, notamment lorsqu'un député a des problèmes pour se déplacer en raison de son état de santé, il devrait être possible de voyager en avion même lorsque les conditions définies à l'al. 4 ne sont pas remplies. C'est la Délégation administrative qui décidera si un cas est justifié ou non. Comme la délégation ne se réunit généralement qu'une fois par trimestre, il faut que cette compétence soit déléguée à l'un de ses membres. La délégation élaborera une directive dans laquelle elle fixera les principes régissant l'octroi d'une autorisation exceptionnelle et la délégation de compétence.

Al. 8

Cet alinéa correspond à l'actuel al. 1^{bis}.

4 Conséquences

a. Conséquences environnementales

L'initiative parlementaire a été déposée afin d'apporter une contribution à la protection du climat. En favorisant l'usage du train plutôt que de l'avion pour leurs déplacements à l'étranger, les députés participent à la réduction des émissions nocives pour le climat.

Il convient de remarquer que, depuis 2009, le Parlement compense déjà l'intégralité des émissions de CO₂ produites par les voyages de service en avion des députés et des collaborateurs des Services du Parlement, dans le cadre d'un partenariat avec la fondation *myclimate*.

b. Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

Le projet n'engendrera pas de dépenses supplémentaires pour la Confédération. Les coûts des voyages supplémentaires effectués en train seront compensés par une réduction des coûts des voyages en avion. Le surcroît de travail administratif sera limité, si

bien que l'effet sur l'état du personnel des Services du Parlement peut être considéré comme négligeable.

5 Bases légales

Les modifications de l'OMAP se fondent sur l'art. 1, al. 2, et l'art. 5 LMAP¹.

¹ RS 171.21

