



16.413

Initiative parlementaire Ne pas allouer de défraiement pour les nuitées qui n'ont pas été effectuées

Rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats

du 11 octobre 2018

Madame la Présidente,
Mesdames et Messieurs,

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

La commission propose d'adopter le projet d'acte ci-joint.

11 octobre 2018

Pour la commission:

Pascale Bruderer Wyss, présidente

Rapport

1 Historique

1.1 Introduction et évolution du défraiement pour nuitées

Entre 1848 et 1964, les députés ne recevaient qu'une indemnité journalière et un défraiement pour leurs déplacements, l'indemnité journalière étant censée couvrir aussi tous les autres frais: «[elle] constitue une modeste rémunération du travail fourni et le remboursement de frais. Les députés domiciliés hors du lieu de séance doivent faire des dépenses pour leur logement, pour leur entretien et ont des frais accessoires occasionnés par leur déplacement» (message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale du 8 décembre 1950 concernant le complètement de la loi sur les indemnités de présence et de déplacement des membres du Conseil national et des commissions de l'Assemblée fédérale, FF 1950 III 637). Dès 1965, un défraiement pour nuitées hors du domicile a été alloué (rapport sur la Conférence des présidents de groupe du 4 février 1972, FF 1972 I 609), défraiement qui a ensuite fait l'objet d'une base légale (art. 1, al. 3, de la loi fédérale du 4 octobre 1968 sur les indemnités dues aux membres du Conseil national et des commissions des conseils législatifs: «[les] membres du Conseil national et des commissions qui n'habitent pas au lieu où se tient la séance ni dans une commune de la banlieue reçoivent une indemnité de trente francs par nuitée entre deux jours de séance. Les jours de voyage au sens de l'art. 3 sont réputés jours de séance» (FF 1968 II 495).

De 1968 à aujourd'hui, le défraiement pour nuitées est passé progressivement de 30 à 180 francs. Des modifications mineures ont également été apportées à la définition du droit à ce défraiement. La formulation peu claire «lieu où se tient la séance [...] commune de la banlieue» a été remplacée par «dans un rayon de 15 km (distance par chemin de fer)» (arrêté fédéral du 28 juin 1972 relatif à la loi sur les indemnités), puis par «dans un rayon de 25 km (distance par transports publics)» (modification du 4 octobre 1996 de l'arrêté fédéral relatif à la loi sur les indemnités).

La modification du 4 octobre 1996 de l'arrêté fédéral relatif à la loi sur les indemnités a abrogé les dispositions qui prévoyaient des défraiements pour les nuits précédant et suivant une journée de séance lorsqu'il était impossible d'effectuer le trajet aller ou retour le même jour. La raison invoquée était que les coûts liés au paiement de ces défraiements (notamment le contrôle du droit au défraiement pour chaque cas d'espèce) étaient disproportionnés. A titre de compensation, l'indemnité de parcours (aujourd'hui «défraiement longue distance») a été revue à la hausse. L'indemnité au cas par cas a donc été remplacée par un remboursement forfaitaire (96.400 Iv. pa. Bu-CN. Indemnités parlementaires. Modifications. Rapport du Bureau du Conseil national du 22 mars 1996; FF 1996 III 135).

1.2 Droit en vigueur et pratique

1.2.1 Distance entre le domicile et le lieu de la séance

Le droit en vigueur se fonde sur la modification du 21 mars 2014 de l'ordonnance relative à la loi sur les moyens alloués aux parlementaires (13.402 é Iv. pa. Bu-CE. Défraiements longue distance et défraiements pour nuitée). La distance entre le domicile et le lieu de la séance était auparavant déterminante pour faire valoir le droit à une indemnité; aux termes de la modification, c'est le temps de trajet en transports publics qui est déterminant. De même, une indemnité était auparavant allouée lorsque le domicile du député se trouvait hors *d'un rayon de 25 km* autour du lieu où se déroule la séance; actuellement, *un temps de trajet de plus de 30 minutes* en transports publics est nécessaire. Selon les travaux préparatoires, l'arrêt des transports publics régulièrement desservi le plus proche du domicile du député est déterminant pour calculer la durée du trajet.

Cette modification a légèrement étendu le cercle des députés qui ne pouvaient prétendre à un défraiement pour nuitées: ce chiffre est passé de 16 à 21 (rapport du Bureau du Conseil des Etats du 23 août 2013, FF 2013 7162).

Selon la réglementation adoptée le 21 mars 2014, un député ayant un temps de trajet de plus de 30 minutes, mais domicilié à moins de 10 km du lieu de la séance, ne reçoit lui non plus aucun défraiement pour nuitées. On peut déduire des travaux préparatoires que l'on pensait alors à certains lieux situés dans l'agglomération de Berne où les liaisons en transports publics étaient mauvaises. On ne connaît pas de cas concret dans la pratique.

1.2.2 Réglementation d'exception

Lors de la modification du 21 mars 2014, la phrase suivante a été ajoutée: «Les députés n'ayant pas droit à un défraiement pour nuitées peuvent en bénéficier, sur demande, pour les frais de nuitée exceptionnels découlant de leur activité parlementaire.»

Bien qu'un député n'ait pas «droit à un défraiement pour nuitées», il peut présenter une demande en ce sens dans les situations suivantes:

- lorsque le trajet depuis le domicile du député dure moins de 30 minutes en transports publics, ou lorsque le député vit à moins de 10 km à vol d'oiseau, et qu'il doit exceptionnellement passer la nuit au lieu de la séance (jusqu'à présent, aucun député n'a encore demandé de défraiement à ce titre);
- lorsqu'il a des frais de nuitée pour une nuit ne séparant pas deux journées de séance consécutives, mais précédant ou suivant une journée de séance. Dans un tel cas, il n'a pas droit à un défraiement pour nuitées s'il peut faire valoir un défraiement longue distance, lequel est alloué si le trajet en transports publics dure plus d'une heure et demie (art. 6, al. 3, OMAP). Les arguments de cette interprétation restrictive ont été avancés dans le cadre de la modification du 4 octobre 1996 de l'ordonnance concernée et sont présentés dans les documents relatifs aux travaux préparatoires (cf. ch. 1.1). Si le député n'a

pas droit à un défraiement longue distance, un défraiement pour la nuit précédant ou suivant la séance est versé lorsque le déplacement en transports publics commencerait avant 6 heures ou se terminerait après 22 heures, en fonction de l'horaire de la séance. Chaque année, une dizaine de défraiements de ce type sont versés.

1.2.3 Façon de faire valoir le droit à un défraiement

Le défraiement pour une nuit passée hors du domicile entre deux journées de séance consécutives est automatiquement versé après constatation de la présence du député concerné à la séance, c'est-à-dire indépendamment de savoir si le député a réellement dû acquitter des frais de nuitée.

Même si le député fait valoir la réglementation d'exception (ch. 1.2.2), il n'a pas besoin de présenter une demande formelle, qui serait ensuite examinée sur la base de justificatifs. Il suffit en effet que le député déclare qu'il fait valoir ce droit.

1.3 Genèse du projet

Le 17 mars 2016, le conseiller aux Etats Joachim Eder a déposé l'initiative parlementaire «Ne pas allouer de défraiement pour les nuitées qui n'ont pas été effectuées» (16.413), qui demande de créer les bases légales nécessaires «pour que le défraiement pour nuitées prévu à l'art. 3 de l'ordonnance de l'Assemblée fédérale relative à la loi sur les moyens alloués aux parlementaires (OMAP) ne soit accordé que si le député concerné a effectivement passé en dehors de son domicile [une] nuit séparant deux journées de séance consécutives».

Cette initiative fait partie des diverses initiatives parlementaires portant sur le revenu des députés et les infrastructures qui sont mises à leur disposition (cf. 13.412 n Iv. pa. Leutenegger Oberholzer. Loi sur les moyens alloués aux parlementaires. Même traitement fiscal pour tous les citoyens; 15.445 n Iv. pa. Aebischer Matthias. Mettre un collaborateur personnel à la disposition des parlementaires; 16.460 n Iv. pa. Rickli Natalie. Suppression de l'aide transitoire prévue pour les membres des Chambres fédérales; 17.435 n Iv. pa. Geissbühler. Rendre le défraiement pour repas et le défraiement pour nuitées compréhensibles pour le contribuable; 17.436 n Iv. pa. Geissbühler. Présentation d'initiatives parlementaires en commission. Plafonnement de l'indemnité à 200 francs; 17.505 n Iv. pa. Köppel. Diviser par deux les indemnités allouées aux parlementaires).

Le 20 juin 2016, la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats (CIP-E) s'est penchée pour la première fois sur l'iv. pa. 16.413. En attendant les résultats d'une étude sur le revenu et la charge de travail des parlementaires fédé-

raux¹, qui étaient annoncés pour le printemps 2017, la commission a décidé de suspendre l'examen de l'initiative en question, afin que les initiatives mentionnées puissent être évaluées dans le cadre d'une approche globale.

Le rapport sur l'étude précitée a été présenté le 19 juin 2017. Par 8 voix contre 5, la CIP-E a rejeté une proposition visant à élaborer une initiative de commission qui demandait de réexaminer et de réformer la réglementation actuelle relative à la rémunération des parlementaires et aux indemnités; dans ce cadre, les demandes formulées dans les différentes initiatives parlementaires auraient également été prises en considération. Selon la commission, l'étude montrait non seulement que la réglementation actuelle tenait compte des situations très diverses des députés, mais encore qu'elle n'entraînait pas de charge administrative excessive. A la même séance, elle a toutefois donné suite à l'iv. pa. 16.413 par 7 voix contre 3 et 3 abstentions.

Le 17 août 2017, la Commission des institutions politiques du Conseil national (CIP-N) a, à son tour, pris connaissance des résultats de l'étude. A l'instar de son homologue du Conseil des Etats, elle a rejeté, respectivement par 12 voix contre 11 et 1 abstention et par 16 voix contre 8, deux propositions qui demandaient l'élaboration d'un projet global visant à réformer le système d'indemnisation. Par 13 voix contre 10 et 1 abstention, la CIP-N s'est ralliée à la décision de la CIP-E de donner suite à l'iv. pa. 16.413.

Le 26 février 2018, contrairement aux CIP, le Bureau du Conseil national a décidé de lancer une réforme en profondeur: «Le système actuel, basé sur l'indemnisation de l'acte ou de la présence, sera remplacé par un dispositif composé d'une dotation unique destinée à couvrir tous les frais de base du mandat parlementaire» (18.403). Le 4 mai 2018, le Bureau du Conseil des Etats n'a pas donné son approbation à cette décision et le Bureau du Conseil national a finalement décidé, le 23 août 2018, de ne pas poursuivre son projet.

Le 11 octobre 2018, la CIP-E a examiné l'avant-projet établi par son secrétariat afin de mettre en œuvre l'initiative Eder et l'a adopté au vote sur l'ensemble par 10 voix contre 1 et 1 abstention.

2 **Grandes lignes du projet**

Comme il est indiqué au ch. 1.3, le système d'indemnisation actuel est dans l'ensemble bien accepté par les députés. Il tient dûment compte des situations spécifiques (par ex. au moyen du défraiement longue distance) et la charge administrative qu'il occasionne n'est pas trop lourde grâce aux contributions forfaitaires. *Cependant, une majorité des CIP estime qu'un forfait pour nuitée exonéré d'impôt ne devrait être versé que si la nuitée en question engendre effectivement des frais.* Ce

¹ Pascal Sciarini, Frédéric Varone, Giovanni Ferro-Luzzi, Fabio Cappelletti, Vahan Garibian et Ismail Muller: Etude sur le revenu et les charges des parlementaires fédéraux. Département de science politique et relations internationales et Institut de recherche appliquée en économie et gestion (IREG), Université de Genève. Rapport final du 25.4.2017.

défraiement ne fait pas partie du salaire imposable et est destiné à couvrir des dépenses supplémentaires effectives. Toutefois, actuellement, le défraiement pour une nuit passée hors du domicile entre deux journées de séance consécutives est automatiquement versé après constatation de la présence du député concerné à la séance, c'est-à-dire indépendamment de savoir si le député a réellement dû acquitter des frais de nuitée. La réglementation actuelle est injuste à l'égard des députés qui ont réellement des dépenses pour nuitées, car ceux qui peuvent passer la nuit sans frais supplémentaires, à leur domicile ou ailleurs, reçoivent ainsi un supplément infondé. Cette pratique est en outre mal comprise par la population.

L'adaptation de l'ordonnance vise à lier le versement du défraiement pour nuitées à la condition que le député concerné ait effectivement dû acquitter des frais de nuitée. Ce nouveau système ne doit toutefois occasionner de charge administrative trop lourde ni pour le député, ni pour l'administration, laquelle est compétente en matière de versement des indemnités. *Suivant une procédure des plus simples, les députés déclarent s'ils font valoir leur droit à un défraiement pour nuitées et fournissent un justificatif* (note d'hôtel, contrat de bail ou autre). Comme auparavant, un forfait est versé par nuitée: il ne s'agit pas d'un remboursement des frais effectifs. Sur mandat de la Délégation administrative de l'Assemblée fédérale, les Services du Parlement peuvent procéder à des contrôles ponctuels afin de vérifier si le député concerné peut effectivement prétendre à un défraiement et s'il a bien présenté les justificatifs nécessaires.

La minorité de la commission (Müller Philipp, Abate, Engler, Lombardi, Müller Damian, Stöckli) souhaite renoncer à l'obligation de présenter des justificatifs et à la possibilité de contrôle qui en découle. C'est le principe de la responsabilité personnelle qui s'applique. Cette formule permettrait de réduire la charge administrative des Services du Parlement et des députés.

3 **Commentaire par article**

Art. 3, al. 2

Le contenu de l'actuel al. 2 est divisé en trois alinéas (2, 2a et 2b) afin de rendre la disposition plus intelligible.

La nouvelle formulation de l'al. 2 indique clairement que le défraiement pour une nuit séparant deux journées consécutives pour lesquelles un député a droit à une indemnité journalière n'est plus versé automatiquement. Pour recevoir ce défraiement, le député doit être proactif et faire valoir son droit. Celui-ci est lié à la condition que des frais ont effectivement été occasionnés (coût d'une chambre hôtel, loyer d'un appartement ou autre). Dans tous les cas, un forfait de 180 francs est versé, en vertu de l'al. 1.

Les modalités applicables à la déclaration des députés concernant le droit au défraiement pour nuitées sont fixées par la Délégation administrative.

Le député déclare qu'il fait valoir son droit à un défraiement et fournit un justificatif (note d'hôtel, contrat de bail ou autre). Cette démarche permet en principe de contrôler le droit à un défraiement. Il n'est toutefois pas nécessaire de procéder à des

contrôles systématiques, qui seraient très coûteux, avant le versement des défraiements: la possibilité d'effectuer un contrôle ultérieur suffit à quasiment exclure tout risque d'abus. La Délégation administrative de l'Assemblée fédérale a compétence pour fixer la forme du contrôle (par ex. contrôles ponctuels effectués chaque année auprès d'un certain nombre de députés tirés au sort).

La minorité de la commission (Müller Philipp, Abate, Engler, Lombardi, Müller Damian, Stöckli) souhaite renoncer à l'obligation de présenter des justificatifs et à la possibilité de contrôle qui en découle. La responsabilité de juger si le droit au défraiement pour nuitées existe incombe au député concerné. Aucun justificatif ne doit être conservé ni présenté et aucun contrôle n'a lieu. En outre, aucun contrôle ultérieur du droit au défraiement n'est possible si des doutes se font jour quant à la réalité du droit revendiqué par le député.

Selon l'art. 14, al. 3, LMAP, il revient à la Délégation administrative de décider, au cas par cas, si un député a droit à une indemnité ou à un défraiement. On peut donc en déduire qu'elle a également compétence pour exiger le remboursement des défraiements si ceux-ci ont été indûment perçus ou si les justificatifs présentés sont insuffisants ou pour des défraiements versés ultérieurement.

Art. 3, al. 2a

Le nouvel al. 2a définit les cas dans lesquels un droit au défraiement pour nuitées existe.

En règle générale, un député a droit au défraiement pour nuitées pour chaque nuit séparant deux journées de séance consécutives (1^{re} phrase de l'al. 2 en vigueur). La *let. a* règle ce cas et précise que le député peut prétendre au défraiement pour une «nuit passée hors de son domicile entre deux journées consécutives pour lesquelles il a droit à une indemnité journalière». Le droit à l'indemnité ne concerne en effet pas uniquement les «journées de séance», mais également «chaque jour où [le député] accomplit une mission spéciale sur demande du président du conseil ou d'une commission» (art. 3, al. 1, LMAP).

La let. b dispose qu'un député peut faire valoir le droit au défraiement pour nuitées pour la nuit précédant ou suivant une journée pour laquelle il a droit à une indemnité journalière. La formulation actuelle (3^e phrase de l'al. 2 en vigueur) ne confère pas automatiquement un droit au défraiement. Les demandes des députés en la matière sont examinées (par qui?) afin de vérifier s'il y a lieu de leur allouer un défraiement pour des «frais de nuitée exceptionnels découlant de leur activité parlementaire». Cette réglementation laisse une marge de manœuvre considérable et n'est pas compatible avec le principe de la déclaration personnelle des députés concernant leurs prétentions. La nouvelle réglementation définit clairement un droit applicable à des cas très précis.

Dans la vie des députés, les «frais de nuitée exceptionnels découlant de leur activité parlementaire» sont déjà occasionnés par des trajets commençant tôt le matin ou se terminant tard le soir. Par conséquent, il s'agit de reprendre la réglementation en vigueur jusqu'en 1996, qui prévoyait des heures définissant un trajet commençant tôt le matin et un trajet se terminant tard le soir.

Aujourd'hui, les députés qui reçoivent un défraiement longue distance ne peuvent pas faire valoir de défraiement pour nuitées exceptionnel s'ils doivent partir tôt le matin ou rentrer tard le soir. Les arguments avancés dans les documents liés aux travaux préparatoires de la modification de 1996 (cf. ch. 1.2.2) pour expliquer cette exclusion ne sont pas convaincants: pour prévoir une telle exclusion, il faudrait que l'ordonnance contienne une base pertinente, ce qui n'est pas le cas. Quoi qu'il en soit, cette exclusion doit disparaître: elle compliquerait la réglementation, qui serait en outre difficilement applicable dans le nouveau système de la déclaration personnelle des députés. En 1996, la réglementation horaire avait été abrogée notamment parce qu'on lui reprochait d'occasionner d'importants frais administratifs en raison du contrôle systématique qui devait être mené sur chacune des prétentions. Cet argument n'a plus lieu d'être si l'on introduit le principe de la déclaration personnelle, qui serait accompagnée de contrôles ponctuels exceptionnels. On peut aussi se demander si le défraiement longue distance suffit à couvrir les frais de nuitée supplémentaires occasionnés par la nuit précédant ou suivant une journée donnant droit à une indemnité journalière: on déduit des documents liés aux travaux préparatoires de 1996 que l'augmentation du défraiement longue distance (alloué aux députés du Tessin ou de l'Engadine, par ex.) permettait aux intéressés de ne payer que cinq nuitées environ.

Art. 3, al. 2b

Le nouvel al. 2b correspond à la deuxième phrase de l'actuel al. 2. Comme auparavant, le temps de trajet en transports publics est déterminant pour définir la notion de nuit passée hors du domicile. Par temps de trajet, on entend ici le trajet entre les arrêts de transports publics les plus proches du domicile et du lieu de la séance, et non l'ensemble du trajet du domicile au bâtiment dans lequel a lieu la séance. La durée du trajet effectué par le député peut ainsi être facilement établie et vérifiée en cas de contrôle ponctuel par l'organe compétent.

La condition supplémentaire selon laquelle le domicile doit se trouver dans un rayon de 10 km à vol d'oiseau du lieu de la séance peut être abandonnée. En effet, il est très peu probable qu'un trajet dure plus de 30 minutes alors que la distance à vol d'oiseau entre le domicile et le lieu de la séance est inférieure à 10 km.

4 Conséquences financières et effet sur l'état du personnel

En 2017, les défraiements pour nuitées versés aux députés s'élevaient, en moyenne, à 9865 francs par membre du Conseil des Etats et à 9287 francs par membre du Conseil national. La somme totale des défraiements pour nuitées se montait donc à quelque 2,3 millions de francs (sans compter les défraiements versés pour des nuitées à l'étranger).

Lors de la réalisation de l'«Étude sur le revenu et les charges des parlementaires fédéraux» du 25 avril 2017 (cf. note de bas de page 1), les députés ont dû indiquer à quelle fréquence ils ont passé la nuit à leur domicile ou au lieu de la séance. Les réponses montrent que, dans quelque 25 % des cas où le député n'a pas dormi au

lieu de la séance, la nuitée concernée a malgré tout été dédommée selon le droit en vigueur. Sous le nouveau droit, le député ne pourra plus faire valoir de droit au défraiement pour ces nuitées. A noter que ce chiffre doit être pris avec des pincettes: seuls 53 % des députés ayant droit au défraiement ont répondu; de plus, les résultats se fondent sur des estimations subjectives des députés. On peut aussi imaginer que les députés changent leurs habitudes en raison de la nouvelle réglementation et passent plus souvent la nuit hors de leur domicile étant donné qu'ils seront alors dédommés.

Au vu de ces réserves, on peut estimer que les économies devraient se monter à quelque 600 000 francs par an.

La proposition de réforme des défraiements pour nuitées doit s'accompagner, dans sa mise en œuvre, d'une adaptation du système de versement de ces défraiements. Les modifications à apporter au logiciel devraient coûter de 20 000 à 25 000 francs. Le traitement des défraiements sera plus complexe, car les versements ne pourront plus être effectués automatiquement sur la base des indemnités journalières décomptées. La charge supplémentaire que représente la saisie des demandes de chaque député peut toutefois être limitée grâce à la prescription d'une fréquence pour le dépôt de ces demandes: des demandes mensuelles entraîneraient 2800 mutations par an, alors que des demandes trimestrielles permettraient de circonscrire le nombre de mutations à 900 par an. Cette charge supplémentaire doit être supportée par les Services du Parlement avec leurs effectifs actuels.

Alors que cette charge supplémentaire doit être supportée par les Services du Parlement avec leurs effectifs actuels, la conservation des justificatifs déposés par les députés exige de disposer de ressources supplémentaires, que les moyens choisis soient physiques ou électroniques. En outre, le surplus de travail que représentent les contrôles par échantillonnage dépend fortement de la décision de la Délégation administrative quant à l'ampleur de ces contrôles. Il faut par ailleurs déterminer s'il est judicieux que ces contrôles soient effectués par les Services du Parlement eux-mêmes ou si cette tâche doit être confiée à un organe de contrôle externe.

5 Base légale

En vertu de la loi sur les moyens alloués aux parlementaires (LMAP), les députés sont défrayés pour les repas et les nuitées (art. 4) et l'Assemblée fédérale règle par voie d'ordonnance les modalités d'exécution de la LMAP (art. 14).

