

02.423

Initiative parlementaire
Réglementation en matière de prévoyance applicable
aux députés

Rapport de la Commission des institutions politiques
du Conseil national

du 25 avril 2002

Madame la Présidente,
Mesdames et Messieurs,

Conformément à l'art. 21^{quater}, al. 3 de la loi sur les rapports entre les conseils (LREC), nous vous soumettons le présent rapport, que nous transmettons simultanément au Conseil fédéral pour avis.

La commission vous propose d'approuver le projet de loi et le projet d'une ordonnance de l'Assemblée fédérale ci-joints.

25 avril 2002

Pour la commission:

Le président, Charles-Albert Antille

Condensé

L'objectif poursuivi est de permettre de compenser financièrement les pertes que subit en matière de prévoyance professionnelle le député qui renonce à une partie de ses activités professionnelles au profit de son mandat parlementaire, en cas de vieillesse, de maladie, d'accident, de maternité, ou encore s'il est amené à quitter ses fonctions malgré lui. Pour la prévoyance professionnelle, il est prévu d'augmenter la contribution actuelle en vue de la constitution d'un capital et de soumettre les députés à une obligation de cotiser, avec prise en compte des risques décès et invalidité. En cas de maladie et d'accident, les députés percevront une compensation correspondant au montant de leur indemnité journalière. Une participation aux frais de maladie ou d'accident n'est prévue que pour les déplacements à l'étranger autorisés dans le cadre des activités parlementaires. Enfin, il est prévu de n'accorder une aide de départ respectivement d'urgence que dans des cas relativement restrictifs.

Compte tenu du temps croissant que les députés doivent consacrer à l'exercice de leur mandat parlementaire (introduction des commissions permanentes au début des années nonante, complexité croissante des questions traités), il est légitime de verser une contribution de prévoyance professionnelle aux membres des Chambres fédérales comparable à celle à laquelle peuvent prétendre les salariés en Suisse. Les personnes ne disposant pas de revenu assuré, et donc de prévoyance professionnelle, doivent supporter des pertes financières importantes du fait de leur mandat parlementaire et peuvent se trouver confrontés à des problèmes de réinsertion professionnelle lorsque leur mandat a pris fin. Par ailleurs la population et les Chambres fédérales elles-mêmes sont très profondément attachées à l'idée du parlement de milice si bien que la solution de prévoyance accordée aux députés n'est considérée que comme complément à la prévoyance professionnelle. Le temps passé aux Chambres fédérales est limité; il faut donc combler la lacune générée dans la prévoyance, limitée elle aussi dans le temps et dans son ampleur, de manière appropriée.

Enfin, le mandat parlementaire constitue une part importante de leur revenu pour de nombreux parlementaires. Il semble donc justifié qu'à l'instar de n'importe quel travailleur, les parlementaires empêchés d'exercer leur mandat pour des raisons de santé perçoivent au moins en partie le montant de leurs indemnités journalières ou pendant une durée limitée.

Rapport

1 Historique

1.1 Développement

La question de l'amélioration de la prévoyance professionnelle des membres des Chambres fédérales ne date pas d'aujourd'hui. Elle avait été discutée lors de la révision totale de la loi sur les indemnités journalières, en 1988, et abordée dans la nouvelle loi fédérale sur les indemnités en même temps que l'introduction d'une indemnité de prévoyance de 2500 francs par an et d'une assurance accidents. Depuis, plusieurs ébauches de conception d'une prévoyance professionnelle ont été faites, axées essentiellement sur la question de la prévoyance vieillesse et le versement d'une indemnité de départ ou «aide transitoire»; en revanche, la question de la nécessité d'un règlement de prévoyance en cas de maladie, d'invalidité et de décès n'a pas été éclaircie.

L'introduction d'une retraite ou d'une «aide transitoire» pour les députés quittant leur fonction avait été envisagée dans le cadre de la réforme parlementaire en 1991/92. Il lui fut toutefois préféré une extension de la prévoyance privée aux dépens d'une retraite, assortie d'un abandon de «l'aide transitoire». Le résultat négatif de la votation populaire sur le projet de réforme parlementaire fit capoter le projet de remaniement de la prévoyance professionnelle, alors même que cette partie du projet était demeurée incontestée au cours de la discussion référendaire. L'idée fut donc reprise entre 1992 et 1994 par le Conseil national, sous la forme de diverses interventions parlementaires. Rappelons ici la motion Peter Schmid qui proposait un relèvement de l'indemnité de prévoyance de manière à verser aux membres des Chambres fédérales des prestations comparables à celles auxquelles peut prétendre un employé. En 1994, une initiative parlementaire du bureau du Conseil national proposa l'introduction d'un règlement de retraite pour les députés. Le Conseil des Etats refusa toutefois d'entrer en matière sur la solution adoptée par le Conseil national. En 1996, les deux Chambres mirent en œuvre la motion Peter Schmid en approuvant, au moyen d'une révision légère de la loi sur les indemnités parlementaires et de l'arrêté fédéral afférent, une augmentation de la contribution versée au titre de la prévoyance professionnelle. Cette modification devait permettre à chaque député de bénéficier du maintien de la prévoyance professionnelle même en cas de réduction de ses activités professionnelles pour cause de mandat parlementaire. Cette réglementation est encore en vigueur actuellement.

1.2 Etat actuel de la prévoyance professionnelle

Une contribution liée est versée chaque année au titre de la prévoyance privée aux membres des Chambres fédérales. Cette contribution correspond au montant maximum admis pour les preneurs de prévoyance liée (pilier 3a) affiliés à un organisme de prévoyance professionnelle, soit CHF 5933.– en 2001. Les députés peuvent choisir entre trois modes de versement au titre de leur prévoyance:

1.2.1 Constitution d'une prévoyance personnelle liée (pilier 3a)

La contribution peut être utilisée pour constituer une forme reconnue de prévoyance dans le cadre de la prévoyance privée liée dans la mesure où le député n'a pas encore atteint l'âge légal de la retraite AVS. Cette solution vaut pour les personnes exerçant une activité lucrative indépendante comme pour celles qui sont salariées et celles qui ont dû renoncer à leurs activités professionnelles au profit de leur mandat parlementaire. La contribution versée par l'Etat est considérée comme revenu fiscal lors du versement sur le pilier 3a, mais peut toutefois être déduite des impôts sur présentation d'un justificatif. Au moment du paiement de la prestation de prévoyance, le montant est assujéti à l'impôt.

1.2.2 Virement à l'institution de prévoyance (2^e pilier) auprès de laquelle le député est assuré

Un virement à l'institution de prévoyance auprès de laquelle le député est assuré dans le cadre de la prévoyance professionnelle n'est admissible en principe que si le salaire assuré a été réduit au profit de l'activité parlementaire, entraînant une lacune dans la prévoyance, et dans la mesure où les statuts de la caisse de pensions autorisent un versement compensatoire. La contribution peut être versée sans être imposable à l'institution de prévoyance dans la mesure où elle n'excède pas la lacune en matière de prévoyance; la contribution versée à l'institution de prévoyance pour le député n'est pas considérée comme revenu imposable. L'imposition aura lieu au moment du versement de la prestation.

1.2.3 Ouverture d'un compte bloqué

Lorsqu'un parlementaire a atteint l'âge légal de l'AVS, et qu'il ne peut plus verser sa contribution de prévoyance auprès de l'institution de prévoyance professionnelle ou d'une autre institution du pilier 3a, la contribution est versée sur un compte bloqué auprès d'une banque; le député ne pourra disposer des montants versés que lorsque son mandat parlementaire aura pris fin. Il s'agit donc ici du type de prévoyance correspondant au pilier 3b. Le placement sous forme de compte bloqué ne peut bénéficier d'aucun privilège fiscal. La contribution de prévoyance est considérée comme revenu imposable du parlementaire et doit être déclarée – y compris les intérêts – comme capital et avoir; elle est assujéti à l'impôt anticipé. Lors de la clôture du compte bloqué, les avoirs versés ne sont pas assujétis à l'impôt sur le revenu.

1.2.4 Appréciation de la réglementation actuelle

Les points forts peuvent être résumés comme suit:

- Il existe une prévoyance qui assure la constitution d'un certain capital-
vieillesse. La contribution versée est automatiquement adaptée à l'évolution
du montant maximum autorisé dans le cadre du pilier 3a.

- Il est fait appel à la responsabilité individuelle des parlementaires.
- La solution tient compte de la diversité des situations personnelles, notamment professionnelles, et n'est donc pas axée sur une théorie de «député moyen».
- La solution crée une sécurité juridique par rapport à la loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP): elle satisfait en effet à l'obligation de cotiser qui incombe et à l'Etat et aux parlementaires.
- Les charges administratives qu'elle implique sont parfaitement supportables.

Les principales faiblesses sont les suivantes:

- Il ne s'agit pas d'une véritable solution globale en matière de prévoyance, comparable à une caisse de pensions.
- Les contributions versées au titre de la prévoyance sont relativement faibles: la solution actuelle ne couvrirait même pas le minimum légal LPP.
- Aucune couverture n'est prévue pour les risques d'invalidité et de décès. Si le député souhaite malgré tout bénéficier d'une telle couverture, le montant correspondant est déduit de la contribution qui lui est versée.
- Il s'agit avant tout d'un système de prévoyance vieillesse; d'éventuelles difficultés lors d'une reprise de l'activité professionnelle des parlementaires quittant leur fonction ne pourraient être atténuées que par des possibilités de versement auprès du 2^e ou 3^e pilier dans le cadre de la LPP, de la loi fédérale sur le libre-passage (LFLP) et des ordonnances d'application. La possibilité de bénéficier d'une aide temporaire en cas de nécessité n'est pas prévue
- On peut se demander enfin si, socialement parlant, une contribution de prévoyance se justifie encore pour les parlementaires de 65 ans et plus.

1.3 Etat actuel de la prévoyance en cas de maladie et d'accident

1.3.1 Le dispositif prévu par la loi sur les indemnités parlementaires et l'arrêté fédéral correspondant

Conformément à la loi fédérale sur les indemnités, les députés sont assurés contre les accidents durant l'exercice de leur mandat parlementaire. L'Etat a conclu à cet effet une assurance-accidents pour les députés qui, outre la prise en charge des coûts de soins en plus de la caisse-maladie, prévoit le versement pendant deux ans d'une indemnité d'un montant correspondant à celui de l'indemnité journalière et le versement de prestations en capital en cas d'invalidité et de décès. Certaines prestations sont également versées aux parlementaires étrangers si, au moment de l'accident, ils se trouvaient en Suisse à l'invitation de la Confédération et aux frais de celle-ci. Pour ce qui est de la maladie, il est prévu qu'un parlementaire qui tombe malade en cours de session perçoit l'indemnité journalière pour la durée de son hospitalisation, mais au plus pendant un mois.

1.3.2

Appréciation de la réglementation actuelle

Les points forts peuvent être résumés comme suit:

- La couverture d'assurance en cas d'accident en cours de session est globalement satisfaisante.
- En cas de maladie survenue en cours de session et entraînant une hospitalisation, une indemnité journalière est versée pendant celle-ci, du moins pour une durée limitée.

Les principales faiblesses sont les suivantes:

- Il y a un manque d'équilibre et de coordination dans cette réglementation de la couverture des parlementaires en cas de maladie et d'accident. En effet, si la couverture en cas d'accident peut être qualifiée de satisfaisante, on constate la quasi-inexistence d'une indemnité de perte de gain en cas d'incapacité de travail pour raisons de santé, alors qu'elle va de soi pour tout salarié en Suisse et malgré le fait que les indemnités journalières constituent pour nombre de députés une part substantielle du revenu.
- Les accidents qui se produisent au domicile ou sur le lieu de travail sont exclus du champ d'application de la réglementation, même s'ils surviennent dans le cadre d'une activité parlementaire donnant droit à indemnité.
- Le risque de maladie n'est pas assuré, bien que 75 % environ des absences de longue durée soient dues à la maladie.
- La mise en place d'une solution globale prévoyant une coordination avec les assurances sociales ou privées conclues par les députés eux-mêmes est sinon impossible, du moins difficile à mettre en œuvre.

1.4

L'initiative parlementaire Maury Pasquier (01.415)

Le 22 mars 2001, Madame Maury Pasquier a déposé au Conseil national une initiative parlementaire co-signée par 31 députés, rédigée sous la forme d'une demande conçue en termes généraux: les parlementaires qui tombent malades ou sont victimes d'un accident reçoivent les indemnités journalières auxquelles ils auraient eu droit pour les séances du conseil ou de la commission auxquelles ils auraient assisté pendant la durée de leur incapacité de travail. Dans le développement, Madame Maury Pasquier souligne à juste titre que la réglementation actuelle ne tient pas compte des maladies et accidents intervenant en dehors d'une séance et qui entraînent une incapacité de travail sans que la personne touchée soit forcément hospitalisée et qui empêchent la personne qui en est victime de travailler pendant plus de 30 jours. Or, le mandat parlementaire constitue une part importante de leur revenu pour de nombreux parlementaires. Il semble donc justifié qu'à l'instar de n'importe quel travailleur, les parlementaires empêchés d'exercer leur mandat pour des raisons de santé perçoivent le montant de leurs indemnités journalières, au moins en partie ou pendant une durée limitée.

1.5

Les travaux de la commission

Dans le cadre de l'élaboration de la nouvelle loi sur le Parlement (01.401), la CIP a abordé la question des indemnités le 30 mars 2000. Estimant en effet qu'il était temps, neuf ans après l'adoption du système, de remettre celui-ci à plat, elle a décidé d'y consacrer le 31 août 2000 un débat de fond.

A cette séance, la commission a pris la décision de principe de renforcer les moyens alloués aux députés. Si elle a considéré comme prioritaire la mise à disposition des parlementaires d'un crédit leur permettant d'engager des collaborateurs personnels, elle n'en a pas moins refusé d'augmenter sensiblement l'indemnité forfaitaire annuelle et de prévoir le versement d'allocations pour enfants. A la même séance, la commission a décidé de soumettre au conseil, dans un projet distinct, une révision des dispositions régissant la prévoyance professionnelle des parlementaires.

Le 17 mai 2001, la commission a examiné un document de travail des Services du Parlement traitant de la prévoyance professionnelle et de l'initiative parlementaire Maury Pasquier. Pour ce qui est de la prévoyance professionnelle, la commission a décidé de privilégier un simple aménagement du système en vigueur, et d'abandonner l'étude d'autres approches possibles, comme la mise en place d'un véritable système de retraite, d'une véritable indemnité de départ ou transitoire, ou encore l'affiliation des parlementaires auprès de la Caisse fédérale de pensions. Après avoir entendu l'auteur de l'initiative, la commission a décidé à l'unanimité de soutenir les orientations fondamentales de l'initiative parlementaire Maury Pasquier et de l'intégrer dans un projet global. Les Services du Parlement ont été chargés d'élaborer un projet en ce sens, et habilités à se faire assister pour l'étude des aspects actuariels par la société Dr. Claude Chuard SA qui, en 1994, avait déjà secondé le Bureau du Conseil national dans l'élaboration d'un projet de retraite et avait pu ainsi se familiariser avec la situation particulière des Chambres fédérales.

Réunie les 8 novembre 2001, 14 février 2002 et 25 avril 2002, la CIP a examiné les projets présentés. Mme Maury Pasquier a assisté aux débats sur la mise en place d'un système permettant de verser en cas de maladie ou d'accident aux membres des Chambres fédérales une indemnité compensant l'indemnité journalière. A l'issue des débats, Mme Maury Pasquier a retiré son initiative parlementaire 01.415, la commission ayant intégré les propositions qu'elle contenait à son propre projet.

2

Grandes lignes du projet

2.1

Objet

L'objectif poursuivi est de permettre de compenser financièrement les pertes que subit en matière de prévoyance professionnelle le député qui renonce à une partie de ses activités professionnelles au profit de son mandat, en cas de vieillesse, de maladie, d'accident, de maternité, ou encore s'il est amené à quitter ses fonctions malgré lui. Pour la prévoyance professionnelle, il est prévu d'augmenter la contribution actuelle en vue de la constitution d'un capital et de soumettre les députés à une obligation de cotiser, avec prise en compte des risques décès et invalidité. Les prestations doivent permettre de compenser la perte de l'indemnité journalière et de prendre en charge le remboursement des soins en cas de maladie et d'accident pendant les déplacements à l'étranger donnant droit à indemnité, pour autant qu'il n'y ait pas

déjà couverture par l'assurance-maladie obligatoire. Enfin, il doit être possible à certaines conditions strictes d'accorder au député une aide de départ ou d'urgence.

2.2 Conditions-cadres

Toutes les solutions visant l'amélioration de la prévoyance professionnelle des parlementaires sont parties jusqu'ici du principe qu'un parlementaire n'est pas «employé» par la Confédération. Il n'en est pas moins légitime de verser une contribution aux députés au titre de la prévoyance professionnelle, comparable à celle à laquelle un employé peut prétendre en Suisse. Le temps nécessaire consacré par un député à son mandat est en croissance constante (introduction des commissions permanentes au début des années nonante, complexité croissante des questions traitées). Les personnes ne disposant pas de revenu assuré, et donc de prévoyance professionnelle, doivent supporter des pertes financières importantes du fait de leur mandat parlementaire et peuvent, une fois que leur mandat a pris fin, se trouver confrontées à des problèmes de réinsertion professionnelle. Par ailleurs la population et le Parlement lui-même sont si profondément attachés à l'idée du Parlement de milice que la solution de prévoyance du Parlement ne se voit accorder qu'une fonction de complément par rapport à la prévoyance professionnelle légale. Le temps passé au Parlement est limité, il faut donc couvrir la lacune générée dans la prévoyance, limitée elle aussi dans le temps et dans son ampleur, de manière appropriée. La marge de manœuvre pour parvenir à une amélioration de la prévoyance des députés est donc relativement étroite et exclut de fait tout projet de retraite. En revanche on peut attendre qu'une extension du système actuel et une amélioration des prestations actuelles puissent permettre que chaque député verse une contribution personnelle aux coûts de prévoyance par analogie aux déductions faites sur les salaires des employés en Suisse au titre du 2^e pilier.

2.3 Solutions proposées

2.3.1 Prévoyance vieillesse, invalidité et décès

Les prestations allouées dans le domaine de la prévoyance professionnelle visent à permettre, conjointement avec l'assurance fédérale (AVS/AI), de maintenir de façon appropriée son niveau de vie antérieur en cas de vieillesse, de décès et d'invalidité. Il s'agit de combler la lacune générée pour un montant et un temps limités et de mettre en place une solution de prévoyance aussi complète que possible pour les trois risques de vieillesse, d'invalidité et de décès en améliorant nettement la situation actuelle sur deux points:

- *qualitatif*: par l'intégration systématique de nouvelles prestations en cas d'invalidité et de décès, notamment sous la forme d'un capital-décès qui diminuerait de manière linéaire avec l'âge et une rente d'invalidité fixée en pour-cent d'un revenu assuré à définir;
- *quantitatif*: par un relèvement substantiel des contributions allouées au titre de la prévoyance. Il faudrait pouvoir atteindre, pour la composante salariale à assurer, une situation légèrement plus favorable comparativement au minimum légal, fixé par la LPP.

La proposition porte sur une augmentation substantielle de la prévoyance par le doublement des montants actuels en introduisant l'obligation de cotiser pour le député. Nouveauté: les risques d'invalidité et de décès seraient également couverts avant l'âge de 65 ans, comme le font les prestations légales du 2^e pilier.

2.3.2 Aide transitoire

Un parlementaire devrait pouvoir demander l'octroi d'une aide transitoire pour deux raisons:

- pour remédier à une situation d'indigence,
- ou pour couvrir la période suivant l'échéance de son mandat parlementaire et au cours de laquelle il doit réussir sa réinsertion professionnelle.

Les députés qui abandonnent ou réduisent provisoirement leur activité professionnelle au profit de leur mandat parlementaire risquent de rencontrer des difficultés de réinsertion professionnelle à l'échéance de leur mandat. Il convient donc d'offrir une sorte «d'aide transitoire» sous certaines conditions restrictives afin de faciliter la réinsertion professionnelle des députés concernés. Cette prestation supplémentaire ne fait pas vraiment partie du train de mesures concernant la prévoyance professionnelle. Un départ involontaire de la fonction politique peut être comparé à un licenciement immédiat qui, dans certaines conditions, peut également donner droit à des compensations. Il s'agit de pouvoir offrir à un député qui quitte son mandat à 65 ans et qui en fait la demande une aide lui permettant de surmonter les difficultés de réinsertion professionnelle en l'absence de revenu équivalent à celui qu'il tirait de l'exercice de son mandat parlementaire. Le montant de cette prestation ne doit pas excéder celui de la rente AVS simple et sera versé pendant une période maximum de 2 années.

Au cas, extrêmement rare, où un député actif se trouve dans une situation d'indigence, il devrait également pouvoir bénéficier d'une aide. Pour cerner la notion d'indigence, on se référera aux critères établis par la Conférence des directeurs cantonaux des affaires sociales; l'appréciation de chaque cas en particulier incomberait à la Délégation administrative de l'Assemblée fédérale.

L'aide transitoire reprend la notion fondamentale de l'ancienne «clause du cas de rigueur» biffée en 1988 lors de la révision de la loi sur les indemnités parlementaires. La pratique des dix dernières années a démontré qu'il y a eu quelques rares cas de députés qui, pour des raisons de maladie par exemple ou parce qu'ils avaient dû abandonner leur activité professionnelle après leur élection, ont connu des situations d'urgence tant pendant leur mandat qu'après leur départ de la Chambre. On n'a pu donc que déplorer l'impossibilité d'apporter une aide ciblée dans ces cas, situation à laquelle il convient de remédier maintenant. Il existe également des solutions au niveau cantonal.

2.3.3 Prévoyance en cas de maladie et d'accident (maternité comprise)

La différence actuelle faite entre la prévoyance pour risques de maladie et celle pour risques d'accident doit disparaître. Les prestations à prévoir pour les risques de maladie et d'accident doivent être proportionnées aux conséquences, et non aux causes. Les prestations sont de l'ordre de celles auxquelles peut prétendre tout travailleur suisse normalement assuré. Le versement du salaire est maintenu pendant un certain temps en cas d'accident et de maladie. L'assurance-maladie et accident obligatoire couvre les frais médicaux ambulatoires, les coûts des médicaments et de traitement dans la division commune d'un hôpital. La maternité est traitée comme une maladie et le salaire est maintenu pendant le congé de maternité.

Le concept proposé doit permettre de combler de manière appropriée les lacunes de prévoyances que peuvent subir les parlementaires et d'éviter les doublons en matière d'assurance. Une des nouveautés du projet est la compensation de la perte de revenu subie par un député que des raisons de santé ou de maternité empêchent de participer aux séances donnant droit aux indemnités. L'indemnité de séance n'est compensée par aucun autre moyen. En revanche l'assurance des frais médicaux demeure largement l'affaire personnelle des députés; il est prévu de se limiter à des prestations de participation aux frais de maladie et d'accident pendant les déplacements à l'étranger donnant droit à indemnité sous réserve que ces coûts soient déjà pris en charge par l'assurance obligatoire des soins. Il ne sera pas conclu d'assurance-accident spéciale pour les députés qui sont déjà assurés contre les accidents, soit au titre de salarié soit en tant que particulier en complément à l'assurance-maladie. Pour bénéficier de prestations privées ou semi-privées, le député devra contracter des assurances complémentaires, comme cela est l'usage dans la pratique normale. Les prestations d'invalidité et de décès font l'objet d'un règlement particulier et ne sont plus prévues uniquement en cas d'accident.

3 Commentaires des diverses dispositions

3.1 Modification de la loi sur les indemnités parlementaires

Art. 3

L'art. 3 est augmenté de deux nouveaux alinéas.

Le nouvel al. 2 introduit le droit pour un député de percevoir une compensation d'un montant approprié, lorsque, pour des raisons de santé, il ne peut participer aux séances et perd, de ce fait, son droit à l'indemnité journalière. «Approprié» signifie qu'il existe une certaine marge de manœuvre qui permettra de pouvoir fixer, par exemple, un éventuel délai de carence ou une réduction du taux en cas d'absence de longue durée. L'indemnité annuelle n'est pas concernée et continue d'être versée de la même manière en cas de maladie ou d'accident.

Le nouvel al. 3 arrête que toute députée absente pour congé maternité continue de percevoir l'indemnité journalière pendant une période analogue à celle déterminée par la loi applicable en la matière.

Art. 6a

Une minorité de la commission souhaite introduire une allocation pour charge d'assistance au cas où le député ou l'autre parent ne perçoit pas la totalité de l'allocation. La justification est argumentée par le fait que les allocations pour charge d'assistance font partie intégrante des prestations sociales en faveur des travailleurs en Suisse. Par le biais de la réduction des activités professionnelles, il est possible que le droit aux allocations pour charge d'assistance ne pourrait plus être totalement exercé. Il est dès lors exigé la moitié de l'allocation pour charge d'assistance conformément au droit du personnel de la Confédération. Cela correspondrait à un montant de 1975 francs pour le premier enfant et 1275 francs pour les suivants. L'allocation serait versée jusqu'à ce que l'enfant atteigne l'âge de 18 ans. Si l'enfant suit une formation, elle serait versée jusqu'à ce qu'il atteigne l'âge de 25 ans au maximum.

Une courte majorité de la commission a décidé avec la voix prépondérante du président de ne pas intégrer au projet l'exigence d'une allocation pour charge d'assistance. Pour elle, une telle allocation nuit au cadre d'une réglementation en matière de prévoyance applicable aux députés, qui est le but de compenser le désavantage d'une réduction de l'activité professionnelle en faveur d'un mandat politique. Pour elle, il en va plus d'une couverture risque que d'une prestation sociale.

Art. 7

Par rapport à la loi actuelle qui parle de «prévoyance privée», le projet précise que la contribution de prévoyance ne concerne pas uniquement la prévoyance-vieillesse mais, de manière explicite, s'applique également aux risques d'invalidité et de décès, soulignant ainsi le caractère de «caisse de pensions» de cette prévoyance. La limitation du droit à 65 ans correspond au système de prévoyance. Les versements aux 2^e et 3^e piliers ne sont plus possibles après cette limite d'âge.

Art. 8

L'art. 8 existant reflétait la situation légale en matière d'assurance-accidents pour les députés. Le nouveau projet veut faire de l'assurance des frais de soins en cas de maladie et d'accident l'affaire de chaque parlementaire. Il ne sera pas conclu d'assurance-accidents spéciale pour les députés qui sont déjà assurés dans le cadre de l'assurance-accident obligatoire, soit en tant que travailleur, soit en tant qu'assuré à titre privé dans le cadre de l'assurance-maladie. En revanche, il est prévu d'instaurer de nouvelles prestations sous forme de participation aux frais de maladie et d'accident survenu pendant un séjour hors de Suisse dans le cadre de l'activité parlementaire sous réserve que l'assurance obligatoire des soins ne les prenne pas déjà en charge. En effet, il arrive que les parlementaires séjournent dans des pays dans lesquels les coûts médicaux et hospitaliers sont nettement plus élevés que ceux pratiqués en Suisse. En cas de maladie ou d'accident, cette situation peut générer des complications avec les autres assurances existantes privées ou professionnelles et conduire à une déficience de la couverture des coûts. Pour remédier à cette situation, il existe sur le marché des solutions d'assurance qui offrent des prestations supplémentaires à moindres frais.

Art. 8a

Cet article constitue la base légale de la nouvelle aide transitoire prévue. L'al. 1 définit les conditions auxquelles un député peut prétendre à cette aide. L'al. 2 limite la durée de versement de l'aide transitoire à deux ans maximum. La durée pendant laquelle l'aide est perçue est automatiquement limitée à la période du mandat parlementaire, car elle est versée aux parlementaires en activité. Dans l'al. 3, la Délégation administrative de l'Assemblée fédérale est désignée comme organe suprême pour les affaires du Parlement et pour examiner les demandes.

3.2 Modification de l'arrêté fédéral relatif à la loi sur les indemnités parlementaires

Art. 7

Selon la loi actuelle, la contribution de la prévoyance équivaut au versement maximum autorisé à des formes reconnues de la prévoyance individuelle liée (pilier 3a) pour les assurés affiliés à une institution de prévoyance professionnelle. Ce montant est très modeste par rapport à la LPP. Le projet prévoit le doublement de la contribution soit, par rapport à la LPP, un ordre de grandeur raisonnable pour une prévoyance professionnelle qui ne sera pas excessivement généreuse. La Confédération et le député supporteraient chacun pour moitié les coûts du doublement de la contribution. En effet, il est d'usage que l'assuré participe au coût de sa prévoyance professionnelle. Pour les députés, cela signifie une réduction de la part du revenu de l'indemnité annuelle, réduction qui sera versée en faveur de l'avoir de vieillesse auquel aura droit le député.

Comme c'est le cas actuellement, la contribution de prévoyance est versée directement à une institution de prévoyance choisie par le député, ce qui permet d'inclure la possibilité d'une affiliation à une fondation du 2^e pilier. Si un député ne peut, ou ne peut plus pleinement, garantir en vertu du al. 2, le niveau habituel de ses prestations de prévoyance auprès d'une institution de prévoyance du 2^e pilier ou d'une institution liée (pilier 3a), la totalité ou une partie de la contribution au titre de la prévoyance est versée sur un compte bloqué désigné par le député. Le député ne pourra disposer librement de ce compte avant l'âge de 65 ans; cette pratique correspond effectivement à ce qui se passe dans le cadre de la prévoyance professionnelle.

Art. 7a

Le droit à une rente en cas d'invalidité est nouveau. Les conditions d'octroi sont déterminées par la loi fédérale sur l'assurance-invalidité comme c'est l'usage auprès de nombreuses caisses de pensions autonomes. Toute prestation n'est octroyée que sur décision de l'AI qui définit le degré d'invalidité et la date d'ouverture du droit aux prestations. L'assuré a droit à une rente s'il est invalide à 40 % au moins. Le délai d'attente prévu par l'AI est compensé par l'indemnité annuelle et le droit à l'indemnité compensatoire. Si un député est touché par une invalidité peu avant la fin de son mandat parlementaire, l'aide transitoire peut, en cas de besoin, combler le délai de carence. Le montant de la rente d'invalidité s'élève à 150 % de la rente AVS maximale simple, ce qui est tout à fait opportun, comparé à la LPP.

Art. 7b

La prestation en capital versée en cas de décès est également nouvelle et remplace la constitution de capital en vue de la retraite. Le capital-décès prévu équivaut au montant suivant: 50 % de la rente AVS maximale simple multipliée par le nombre d'années correspondant à la différence entre 65 ans et l'âge atteint le jour du décès. Ce capital, dit décroissant de manière linéaire, est donc plus élevé lorsque le député est plus jeune, c'est-à-dire lorsque le besoin en prévoyance pour les survivants est plus important. On part du principe qu'un député augmente régulièrement sa prévoyance professionnelle, ce qui permet de réduire la prestation en capital en cas de décès au fur et à mesure que le député avance en âge. Ce type de prestation en cas de décès est habituel dans la prévoyance professionnelle. Le règlement concernant les ayants droit prévoit une solution nettement plus souple que celui des prescriptions de la LPP en la matière. L'al. 4 fixe la procédure si le nom des ayants droit n'a pas été indiqué par le député; dans ce cas, le capital-décès revient aux héritiers prévus par la loi.

Art. 8

L'art. 8 définit les prestations d'assurance octroyées en cas de maladie ou d'accident à l'étranger. Les prestations correspondent à celles des assurances en cas de déplacement professionnels à l'étranger et couvrent les coûts des soins en cas d'accident ou de maladie ainsi que l'assurance pour prestations de service en cas d'assistance.

Art. 8a

Aux termes de la loi, un député a droit à une compensation au titre de la perte de l'indemnité journalière en cas de maladie ou d'accident. Un temps de carence ne semble pas adapté à la manière de travailler du Parlement, on y renoncera donc. En revanche, le député ne perçoit plus que 80 % de l'indemnité compensatoire journalière à partir du 31^e jour, car en cas d'absence prolongée pour raisons de santé, les coûts de base de l'exercice du mandat parlementaire diminuent aussi. Pour éviter des frais inutiles, on ne demandera pas aux députés de produire un certificat médical pour chaque absence de courte durée, mais les députés absents pour raison de santé et qui font valoir le droit au versement de plus de cinq indemnités journalières devront obligatoirement en produire un. Le droit aux indemnités est limité au maximum à 730 jours de calendrier et prend fin avec le commencement du droit à une rente d'invalidité et également par l'éviction du conseil.

Art. 8b

L'art. 8b fixe le montant de l'aide transitoire. L'al. 1 limite cette aide au montant maximum de la rente AVS simple. L'al. 2 définit la base de calcul du revenu d'un député entrant en ligne de compte dans cette situation.

Conséquences financières et sur l'état du personnel

A l'heure actuelle, les dépenses budgétées en 2002 pour les Chambres fédérales s'élèvent globalement à quelque 59,3 millions de francs par an, dont 33,1 millions pour le Parlement lui-même et 26,2 millions pour les Services du Parlement. Si les propositions de la commission sont adoptées, les dépenses globales annuelles passeraient de 59,3 à 61,15 millions de francs – soit une augmentation de 1,85 million de francs –, dont 34,88 millions pour le Parlement et 26,27 millions pour les Services du Parlement. Cette augmentation équivaudrait à 0,0035 % des dépenses totales de la Confédération, qui s'élèvent à 51 249,2 millions de francs (toujours selon le budget 2002).

Par rapport aux dépenses induites par le droit en vigueur, les mesures proposées se traduiraient chacune pour la Confédération par les dépenses supplémentaires annuelles suivantes:

	Dépenses supplémentaires (en francs)
– Augmentation du capital vieillesse	730 000
– Couvertures des risques décès/invalidité	870 000
– Indemnité maladie/accident/maternité (remplace l'indemnité journalière)	145 000
– Assurance déplacements à l'étranger	30 000
– Aide transitoire	25 000

Inversement, la suppression de l'actuelle assurance accidents collective permettra une économie de 20 000 francs.

Les coûts de couverture des risques actuariels de décès et d'invalidité ont fait l'objet d'une estimation qui repose sur une hypothèse selon laquelle une couverture particulière avec réassurance de type stop-loss par la Confédération est prévue à partir d'une certaine franchise globale. Si la charge annuelle liée aux dommages est plus élevée que la franchise déterminée d'avance, il appartient au réassureur de combler la différence. Si ce projet est accepté, il s'agira de calculer et de mettre en œuvre la meilleure solution possible en matière de réassurance, sur la base d'une analyse des risques liés à l'effectif des assurés.

En l'absence de données chiffrées du fait de la nouveauté du système proposé, les incidences financières qu'aurait la mise en place d'une indemnité maladie, accident et maternité se substituant à l'indemnité journalière n'ont pu faire l'objet que d'une estimation. Celle-ci correspond à 1,5 pour cent env. de l'ensemble des indemnités journalières versées aux députés respectivement à l'absence donnant droit aux indemnités de 1,5 jours sur 100 jours de séances par députés. Les indemnités journalières versées aux députés absents pour cause d'hospitalisation en vertu de l'ancien droit s'élevaient en moyenne à 15 000 francs par an – une donnée prise en compte dans les dépenses supplémentaires indiquées ci-dessus.

L'obligation à laquelle seraient désormais soumis les députés de cotiser pour la prévoyance vieillesse leur coûterait globalement 730 000 francs par an, soit une contribution de 3000 francs à peine par député.

Les travaux de recherche et de calcul et le conseil aux députés en matière de prévoyance professionnelle, la correspondance avec les institutions de prévoyance et d'assurance et le travail de comptabilité induits par les propositions qui font l'objet du présent rapport sont estimés entraîner la création d'un demi poste supplémentaire au service Personnel et finances, représentant un surcoût de 70 000 francs.

5 Bases légales

5.1 Constitutionnalité

Les textes régissant l'indemnisation des membres des Chambres fédérales s'appuient sur l'art. 164, al. 1, let. g Cst., aux termes duquel sont édictées sous la forme d'une loi fédérale les dispositions fondamentales relatives à l'organisation et à la procédure des autorités fédérales.

5.2 Délégation de compétences législatives

Il est prévu d'habiliter l'Assemblée fédérale à modifier l'arrêté fédéral relatif à la loi sur les indemnités parlementaire au moyen d'une ordonnance de l'Assemblée fédérale (non soumise à référendum) afin de fixer le montant, et de la contribution prévoyance vieillesse, invalidité et décès, et de l'aide transitoire, toutes deux prévues dans la loi. Aux termes de l'art. 7 LREC, l'Assemblée fédérale «édicte des règles de droit sous la forme d'une ordonnance de l'Assemblée fédérale dans la mesure où la Constitution ou la loi l'y autorisent»: cette autorisation lui est donnée en l'occurrence par l'art. 14 de la loi sur les indemnités. D'autre part, si l'art. 164 Cst. prévoit que «toutes les dispositions importantes qui fixent des règles de droit doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale», et notamment un certain nombre de «dispositions fondamentales»: or, une disposition fixant simplement un montant ne pouvant être considérée comme une «disposition fondamentale», elle peut parfaitement être édictée par voie d'ordonnance, pour autant que celle-ci s'appuie elle-même sur une disposition légale définissant et l'objet des contributions précitées et les ayants droit.