02.400

Initiative parlementaire
Moyens alloués aux membres des conseils
au titre du mandat parlementaire
Rapport de la Commission des institutions politiques
du Conseil national

du 24 janvier 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 présentons le rapport ci-joint, que nous transmettons simultanément pour avis au Conseil fédéral.

La commission vous propose d'adopter le projet de loi ci-joint, ainsi que le projet d'ordonnance de l'Assemblée fédérale également ci-joint.

24 janvier 2002

Au nom de la commission:

Le président, Charles-Albert Antille

Condensé

La Constitution fédérale assigne au Parlement, et par conséquent à chacun de ses membres, des tâches d'importance fondamentale pour notre Etat fédéral. Il incombe aux députés de légiférer, d'élire le Conseil fédéral, d'exercer la haute surveillance sur l'administration, de fixer les dépenses de la Confédération, etc., tout en défendant à chaque fois les intérêts de leur électorat. Une procédure parlementaire publique départage les intérêts en présence: il s'agit de trouver, à l'occasion d'un processus décisionnel démocratique, des solutions qui rallient une majorité.

Les tâches parlementaires s'avèrent toujours plus astreignantes. La charge confiée aux députés s'est accrue à un point tel que, pour un nombre croissant d'entre eux, l'exercice d'un mandat parlementaire implique de lourds sacrifices financiers. Or un mandat nécessitant de solides ressources financières est forcément inaccessible à de nombreux citoyens intéressés et compétents. La représentativité du Parlement est ainsi menacée.

Le Parlement a beau optimiser constamment les procédures afin d'assurer la bonne marche des affaires, sa surcharge demeure chronique. En théorie, il pourrait renoncer à certaines de ses tâches, donc à une partie de ses droits et de ceux des députés. Mais ces tâches et ces droits figurent dans la Constitution fédérale, si bien qu'une «réforme» dans ce sens serait complexe et très peu souhaitable dans une perspective démocratique.

La création d'un parlement professionnel contribuerait sans doute à résoudre le double problème, déjà évoqué, de la surcharge de travail et de la menace que connaîtrait la représentativité, mais elle entraînerait aussi de sérieux inconvénients. C'est pourquoi la Commission des institutions politiques (CIP) souhaite s'en tenir au principe selon lequel, dans l'ensemble, les députés poursuivent, à une cadence réduite, leur activité professionnelle pendant la durée de leur mandat. Ils restent ainsi plus étroitement en contact avec leur électorat, et dans le même temps leur activité parlementaire bénéficie des expériences tirées de leur pratique professionnelle. La commission entend par ailleurs éviter tout nouveau glissement vers un parlement professionnel et renonce donc à relever le montant de l'indemnité parlementaire.

La solution préconisée par la CIP consiste à allouer aux députés des ressources sensiblement plus généreuses afin de les soutenir dans l'exercice de leur mandat parlementaire. L'engagement de collaborateurs personnels, en particulier, devrait permettre aux députés de se concentrer sur leurs tâches politiques essentielles. Il faut les décharger des travaux administratifs absorbants (collecte et tri des informations, constitution de dossiers, correspondance, etc.). Il n'existe d'ailleurs plus de fonction comparable sans ce type d'assistance, ni dans l'économie ni dans l'administration.

Rapport

1 Genèse du projet

1.1 Définition des tâches du Parlement

Ces dernières années, la Commission des institutions politiques (CIP) du Conseil national s'est longuement consacrée à définir les tâches incombant au Parlement dans l'Etat fédéral suisse. L'élaboration de la nouvelle constitution, adoptée le 18 avril 1999 par le peuple et les cantons, lui a donné l'occasion de préciser quelles tâches sont dévolues à l'Assemblée fédérale en vertu de la Constitution et d'explicitier en particulier les relations des Chambres avec le Conseil fédéral. Les travaux entrepris sont consignés dans le rapport complémentaire des CIP des deux conseils, datant du 6 mars 1997 (FF 1997 III 243 ss) et consacré à la réforme constitutionnelle.

Il a fallu ensuite transposer au niveau légal les tâches du Parlement redéfinies dans la Constitution. La CIP a présenté à la Chambre du peuple son rapport du 1er mars 2001 (FF 2001 3298 ss), lequel comporte le projet d'une nouvelle loi sur le Parlement.

Quiconque se voit confier des tâches devrait normalement recevoir les ressources nécessaires pour s'en acquitter. La CIP a naturellement été amenée à se demander, en cours de travail, si l'assistance actuelle fournie à chaque député suffisait encore pour qu'il effectue de manière satisfaisante et selon les procédures prévues les tâches définies dans la Constitution fédérale et la loi sur le Parlement. Le 30 mars 2000, la CIP a décidé de discuter, en parallèle à cette loi, les indemnités et les moyens en général alloués aux députés, et d'élaborer à ce sujet un projet séparé.

1.2 La loi actuelle sur les indemnités parlementaires et sa genèse

La loi sur les indemnités parlementaires et l'arrêté fédéral relatif à la loi du 18 mars 1988 sur les indemnités parlementaires fixent l'indemnité et les différents moyens alloués aux députés en relation avec leur activité parlementaire. La réglementation s'appuie sur trois grands piliers: premièrement, les députés reçoivent en échange de leur activité un forfait annuel imposable constituant l'indemnité parlementaire (12 000 francs) et un défraiement forfaitaire (18 000 francs); deuxièmement, ils ont droit, pour chaque journée de séance des conseils et organes de l'Assemblée fédérale, à une indemnité journalière (400 francs) imposable elle aussi; enfin, leurs dépenses de repas, nuitées, voyages et en particulier celles liées aux tâches assumées dans le cadre de l'activité parlementaire donnent droit à des défraiements. L'arrêté fédéral relatif à la loi sur les indemnités parlementaires fixe les montants de l'indemnité journalière et des défraiements repas, nuitée et voyage. Quant aux forfaits annuels, ils sont réglés dans la loi sur les indemnités parlementaires (art. 2). Le faible montant des indemnités forfaitaires allouées aux députés doit rappeler le caractère honorifique de l'activité parlementaire.

Une première discussion en profondeur du système s'est déroulée au sein de la commission d'étude des Chambres fédérales «Avenir du Parlement», créée en 1974

(FF 1978 II 1130 ss). Or la révision partielle (1983) et la révision totale (1988) de la loi sur les indemnités qui ont suivi n'ont apporté que de légers changements.

Ce n'est qu'à l'occasion de la réforme du Parlement de 1991 que l'Assemblée fédérale a élaboré un projet véritablement innovateur dans le domaine des moyens en général et des indemnités. Ce projet consistait en trois lois différentes, qui toutes ont été l'objet d'un référendum. Le 27 septembre 1992, seule la révision de la loi sur les rapports entre les conseils était adoptée, contrairement à la révision de la loi sur les indemnités parlementaires et à la nouvelle loi sur les moyens en général. Ces deux derniers projets visaient au relèvement de l'indemnité parlementaire et des défraiements, ainsi qu'à l'amélioration des moyens en général dont disposent les députés. Outre une «indemnité de base» de 50 000 francs et une allocation journalière de 400 francs, les députés auraient perçu un crédit pour engager des collaborateurs personnels et auraient été indemnisés à hauteur de 24 000 francs par an pour leurs frais administratifs ou autres.

Les commissions chargées du projet avaient examiné divers modèles pour l'indemnité parlementaire et les défraiements alloués aux députés. Un modèle débattu préconisait d'allouer aux députés un forfait annuel fixe; d'après un deuxième modèle, les députés auraient choisi librement s'ils souhaitaient exercer leur mandat parlementaire à temps complet ou à mi-temps et ils auraient perçu la rémunération correspondante; une troisième solution visait à compenser la perte de revenus et de salaire des députés. C'est toutefois le modèle du «salaire de base» complété par une indemnité journalière qui s'était imposé, parce que d'une part il permet d'indemniser de manière équitable et souple l'effort réel fourni par les députés, et parce que, d'autre part, les bases de calcul adoptées y sont identiques pour chacun. Comme la commission était partie d'une «indemnité de base» de 80 000 francs, les députés auraient perçu au total des montants de 112 000 à 120 000 francs par an pour 80 à 100 jours de session. Les Chambres avaient toutefois ramené entre-temps l'«indemnité de base» à 50 000 francs, aussi le projet soumis au référendum portait-il sur des montants moyens de l'ordre de 82 000 à 90 000 francs (FF 1991 III 830 ss).

A la suite du verdict populaire de 1992, les indemnités parlementaires n'ont plus fourni matière à discussion dans les années 1990. Seules des révisions partielles de détail sont intervenues, et généralement elles avaient trait au renchérissement.

En automne 1993, le Bureau du Conseil national a proposé, sous forme d'initiative parlementaire, le relèvement de 15 % des contributions allouées aux groupes (93.442). La contribution de base accordée à chaque groupe devait, désormais, s'élever à 70 000 francs, et celle par membre aurait passé à 12 000 francs. Au cours de la procédure d'élimination des divergences, la contribution de base a été ramenée à 58 000 francs et celle allouée par membre à 10 500 francs, si bien que la hausse réelle correspondait à la compensation du renchérissement entre 1990 et 1993.

Toujours sur l'initiative du Bureau du Conseil national (96.400), les dispositions régissant la prévoyance professionnelle des députés ont été aménagées en 1996, conformément à la LPP. Les députés allaient désormais percevoir, sur cette base, une contribution à la prévoyance correspondant au montant maximal admis au titre des formes de prévoyance individuelle liée (pilier 3a; état au 1^{er} janvier 2002: 5933 francs).

De même, les défraiements ont été légèrement majorés dans le cadre du projet 96.400. La discussion a porté sur les défraiements voyage, longue distance, repas et nuitée.

En 1999, les Chambres ont à nouveau adapté au renchérissement les contributions allouées aux groupes, par le biais d'une initiative parlementaire déposée par le Bureau du Conseil national (99.414). Les groupes perçoivent dès lors 60 000 francs au titre de contribution de base et 11 000 francs par membre. Les Bureaux, pour leur part, rejetaient déjà dans leur rapport toute hausse de l'indemnité allouée aux députés, à un moment où il fallait limiter les dépenses afin de redresser les finances fédérales.

Enfin, sur la base du projet des Bureaux des conseils du 25 août 2000 (00.434), l'ordonnance de l'Assemblée fédérale du 6 octobre 2000 a adapté au renchérissement enregistré depuis 1990 le revenu demeuré inchangé des députés («indemnité annuelle pour la préparation des travaux parlementaires» et indemnités journalières), en augmentant les indemnités journalières de 300 à 400 francs. Simultanément, les contributions de base allouées aux groupes ont été généreusement relevées pour atteindre 90 000 francs par groupe et 16 500 francs par membre.

1.3 Premières discussions et orientations générales adoptées par la commission

Le 30 mars 2000, la CIP a abordé la question du régime d'indemnités, tandis qu'elle élaborait la nouvelle loi sur le Parlement (01.401). Elle a jugé opportun de rouvrir un débat de fond après un statu quo de neuf ans, et a inscrit une discussion de principe à l'ordre du jour de sa séance du 31 août 2000.

La commission a pris en particulier la décision de principe d'étendre le secteur des ressources. Les députés devraient percevoir un montant leur permettant d'engager des collaborateurs personnels. La commission a toutefois refusé un relèvement sensible de l'indemnité forfaitaire annuelle ainsi que l'introduction d'allocations pour enfants.

A sa séance du 26 avril 2001, la commission a discuté l'avant-projet présenté par son secrétariat, sur la base des orientations générales qu'elle avait adoptées. Elle a alors reconnu, que depuis la votation de 1991, les positions s'étaient radicalisées dans le débat relatif à l'indemnité parlementaire et aux défraiements. Afin de dépassionner la discussion, il valait donc mieux commencer par faire expertiser la valeur du travail parlementaire.

Dans la même séance, la commission s'est ralliée au vœu exprimé dans l'initiative parlementaire Maury Pasquier (01.415), à savoir de maintenir le versement des indemnités journalières de session en cas de maladie. Cet élément fera l'objet d'un second projet séparé soumis au Conseil national, conjointement avec la révision des dispositions relatives à la prévoyance professionnelle des députés.

La commission a mandaté l'institut genevois Eco'Diagnostic¹ pour mener l'expertise souhaitée, après avoir obtenu l'accord du Bureau du Conseil national le 11 juin 2001. Sur la base d'une enquête réalisée auprès de députés et de l'analyse du système actuel d'encouragements, il s'agissait essentiellement d'établir un profil analytique du travail parlementaire et de procéder à une comparaison fondée, portant sur la valeur des tâches effectuées, avec les milieux économiques, la Confédération et les organisations à but non lucratif. La commission a pris connaissance de cette expertise, présentée à sa séance du 8 novembre 2001².

L'expertise conclut que l'indemnité parlementaire et les défraiements alloués aux députés ne sont pas adaptées à l'effort exigé d'eux, et de surcroît insuffisantes par rapport à la rémunération d'activités comparables du secteur privé. Les résultats de l'enquête incluent encore une synthèse de la charge de travail actuelle des députés.³ Un député consacre en moyenne 56 % de son temps de travail à son activité parlementaire. Par conséquent, 82,6 % des députés ont réduit leur activité professionnelle et 47,4 % d'entre eux se sont accommodés d'une réduction de leur revenu global. Le mandat parlementaire n'offre par ailleurs aucune garantie d'avancement. Près de 60 % des députées et 37,4 % des députés ressentent leur mandat comme un handicap sur le plan professionnel. 15,4 % seulement des députées et 26,1 % des députés ont obtenu une promotion.

Au total, seuls 32,5 % des députés se considèrent encore comme des politiciennes ou des politiciens de milice. 46,8 % qualifient leur engagement politique de semi-professionnel et 20,8 % (10 % de plus que lors de l'enquête de 1991) estiment être des politiciennes ou des politiciens professionnels. L'investissement en temps consacré au mandat parlementaire diffère d'un conseil et d'un député à l'autre, et de ce fait les jugements portés sur le système d'indemnisation varient. Une large majorité des membres du Conseil des Etats (87 %) et des députées (78,4 %) jugent insuffisantes l'indemnité parlementaire et les défraiements alloués aux députés. La moitié des députés qui se considèrent comme des politiciens de milice partagent cet avis.

Tout en qualifiant les prestations fournies par les Services du Parlement de bonnes à très bonnes, les députés demandent l'extension des moyens en général. Plus de 80 % d'entre eux souhaitent notamment une assistance scientifique ou administrative, sous forme de collaborateurs personnels. Ils pourraient ainsi déléguer jusqu'à 46 % de leur travail, soit la part qu'ils jugent peu adaptée à leur fonction. Il ressort enfin de l'enquête que seuls 29 % des députés interrogés disposent, à titre privé, de ressources de cet ordre.

¹ Conduite du projet: Paul Krüger; direction scientifique: Alain M. Schoenenberger; recherche des concepts et réalisation: Michael Derrer.

² Adresse pour les commandes: Centrale de documentation des Services du Parlement, 3003 Berne. Consultation par internet: <http://www.parlement.ch> (cliquer sur «E-Doc», puis «Publications/Rapports du Parlement»)

³ Les experts ont remis un questionnaire à tous les députés et ils ont invité douze membres du Conseil national et du Conseil des Etats à un entretien approfondi. 161 des 246 questionnaires envoyés ont été retournés complétés. Le dépouillement statistique a donc porté sur 65,5 % des députés.

2

Grandes lignes du projet

2.1

Tâches des députés

L'analyse des tâches assumées des députés et l'analyse des problèmes éventuels rencontrés dans leur exercice doit servir de base pour l'attribution des moyens nécessaires.

La Constitution fédérale du 18 avril 1999 assigne à l'Assemblée fédérale – donc à chacun de ses membres – un rôle essentiel dans un Etat à tradition démocratique. Il faut citer en premier lieu la tâche de *légiférer* et d'élaborer des *modifications constitutionnelles*. Le Parlement crée ainsi les bases de toute action étatique et il façonne, à de nombreux égards, les conditions de vie des personnes qui résident dans ce pays. Deux droits demeurent réservés aux citoyennes et aux citoyens jouissant du droit de vote: le droit d'initiative et celui de référendum, le second se greffant sur les droits accordés au Parlement. Outre ses attributions législatives, l'Assemblée fédérale – et chacun de ses membres – est chargée d'*élire les plus hauts magistrats*, de *fixer les dépenses* de la Confédération et d'exercer la *haute surveillance* sur l'activité des autres autorités fédérales et des organes auxquels sont confiées des tâches de la Confédération. A ces fonctions traditionnellement dévolues au Parlement s'ajoutent sa *participation aux planifications importantes des activités de l'Etat*, à la *définition de la politique extérieure* et à l'*évaluation de l'efficacité des mesures prises par la Confédération*.

En assumant les diverses compétences qui précèdent, l'Assemblée fédérale exerce une *fonction de représentation et de légitimation*, vraie «raison d'être» d'un parlement. Il incombe en effet aux membres de l'Assemblée fédérale de représenter les divers intérêts de leur électorat. C'est le Parlement qui fonde, par ses débats publics et son processus démocratique de décision, la légitimité de l'activité étatique. Cette légitimité est d'ailleurs indispensable pour faire accepter l'action étatique et en assurer donc l'efficacité. Ainsi la personne qui se sent représentée au Parlement et y voit ses opinions et ses intérêts formulés et discutés en public, et qui constate que l'administration et le gouvernement sont contrôlés et des mesures adoptées en cas d'abus, peut considérer que l'Etat où elle réside est bien le sien.

La nouvelle constitution fédérale accentue la dimension individuelle de la représentation au sein du Parlement suisse en garantissant à chaque député, outre le droit d'initiative, un droit de proposition. Contrairement à d'autres parlements, un député peut agir à deux niveaux dans l'Assemblée fédérale: non seulement il a la possibilité de se manifester au sein d'un groupe, mais encore il peut intervenir, dans sa Chambre, comme représentant individuel de son électorat.

Les tâches dévolues aux députés sont devenues toujours plus exigeantes au fil des années. De nouveaux secteurs qui n'existaient pas il y a 30 ou 40 ans, ou qui ne faisaient alors parler d'eux qu'épisodiquement, exigent des solutions, qu'il s'agisse p. ex. de la politique en matière d'asile ou de celle touchant à l'environnement. La fragmentation sociale s'est poursuivie: outre les grands groupes d'intérêts traditionnels, tels que les associations patronales et les syndicats, un nombre croissant de groupes d'intérêts particuliers sont apparus, tous animés du désir légitime d'être représentés au Parlement.

2.2

Obstacles à l'exécution des tâches: surcharge des députés et mise en péril de la représentativité du Parlement

L'expertise menée par l'institut «Eco'Diagnostic» (voir ch. 14) confirme l'impression subjective de la plupart des députés et observateurs de la vie parlementaire: la charge que représente l'exercice d'un mandat a atteint une très grande ampleur. Les députés consacrent en moyenne 56,7 % de leur activité à leur mandat parlementaire. Plus de 40 % d'entre eux travaillent 60 à 70 heures par semaine, et 20 % dépassent même 70 heures de travail.

La lourde charge qui pèse sur les députés du fait de leur mandat parlementaire a entraîné plus de 80 % d'entre eux à réduire leur activité professionnelle habituelle. Près de la moitié des députés ont subi une perte de revenu en raison de leur mandat. En d'autres termes, l'exercice d'un mandat parlementaire exige très souvent de réels sacrifices. En effet, un mandat nécessite de solides ressources. Il sera donc forcément hors de portée ou très difficilement réalisable pour de nombreuses catégories d'électeurs. Si le député est un salarié, il doit avoir un employeur généreux. Et si le député est indépendant, il doit pouvoir rémunérer un remplaçant en son absence.

En lieu et place de ressources financières propres ou en complément de celles-ci, d'autres éléments peuvent intervenir. Env. 30 % des députés trouvent dans leur activité professionnelle extra-parlementaire l'assistance nécessaire en termes d'organisation, d'espace de travail ou de personnel. Le statut privilégié de ce groupe est particulièrement délicat, vu sous l'angle de l'égalité des chances entre toutes les personnes susceptibles d'exercer un mandat parlementaire.

2.3

Solutions proposées

2.3.1

Un parlement professionnel?

La création d'un Parlement professionnel résoudrait les difficultés déjà évoquées inhérentes aux tâches assignées aux députés. Chaque personne éligible pourrait dès lors effectivement assumer un mandat parlementaire. La décharge de la carrière extra-parlementaire laisserait davantage de temps à consacrer à un tel mandat.

La commission souhaite toutefois s'en tenir au principe selon lequel, dans l'ensemble, les députés poursuivent, à une cadence réduite, leur activité professionnelle pendant la durée de leur mandat. Ils entretiennent ainsi de meilleurs contacts quotidiens avec leur électorat, et dans le même temps leur activité parlementaire bénéficie des expériences tirées de leur pratique professionnelle. La politique garde ainsi un lien fécond avec la société, au lieu de former un monde à part.

La commission entend éviter tout nouveau glissement vers un parlement professionnel et renonce donc à relever le montant de l'indemnité parlementaire. Celle-ci consiste actuellement en une indemnité de 12 000 francs versée au titre de la préparation des travaux parlementaires (forfait annuel) et en indemnités journalières de 400 francs par jour de séance. D'où un revenu moyen imposable d'env. 56 000 francs pour les membres du Conseil national et de 65 000 francs pour les membres du Conseil des Etats. De tels montants constituent généralement, à

l'évidence, une source de revenus parmi d'autres, le montant de l'indemnité parlementaire incitant les députés à poursuivre leur activité professionnelle habituelle.

2.3.2 Des procédures plus efficaces et l'abandon de certaines tâches?

On entend constamment répéter que la surcharge du Parlement serait d'origine interne. Le fonctionnement du Parlement laisserait fort à désirer sur le plan de l'efficacité. «Au lieu de fixer des priorités et des principes politiques clairs, on continuera à Berne à se pencher sur des détails sans définir d'orientation précise: les parlementaires se perdront dans un combat tous azimuts» (extrait des arguments du comité référendaire figurant dans la brochure explicative de la votation populaire du 27 septembre 1992, p.16).

Il va de soi que le Parlement est tenu d'adopter les procédures les plus efficaces pour traiter toutes les affaires qui lui sont soumises. Ainsi, la CIP a présenté le 1^{er} mars 2001 son projet de nouvelle loi sur le Parlement, fruit de longues années de travaux préparatoires. Dans ce cadre, toute la procédure parlementaire a fait l'objet d'un examen systématique visant à optimiser la gestion des tâches.

Les réformes de la procédure s'imposent sans doute et elles se succèdent les unes aux autres, sans résoudre pour autant le problème de la surcharge du Parlement et de ses membres.

Pour alléger le fardeau parlementaire, il faudrait réduire drastiquement les tâches, et partant les droits du Parlement et de ses membres. Or après un examen minutieux et de longues discussions, la nouvelle constitution fédérale du 18 avril 1999 vient de les confirmer, et parfois même de les étendre. On aurait parfaitement pu prendre une décision opposée et démanteler les tâches et les droits parlementaires. Ainsi, d'autres pays ne reconnaissent pas systématiquement à leurs députés de droit individuel de proposition et d'initiative, ou encore leur Parlement ne peut pas modifier dans le détail les projets gouvernementaux. De telles propositions n'ont toutefois jamais été évoquées et rien, dans une perspective démocratique, ne justifierait de le faire.

Le postulat selon lequel le Parlement devrait se limiter à ne traiter que les questions essentielles reste toutefois dans l'air. Mais qui a le pouvoir de décider ce qui est essentiel ou accessoire? Personne, sinon le Parlement lui-même ou, la plupart du temps, ses commissions préparatoires, ne peut assumer dans un Etat démocratique cette fonction de tri si nécessaire. Les appels vagues à un recentrage sur l'«essentiel» ne sont d'aucune aide, car bien souvent il apparaît en filigrane que les seuls vœux essentiels seraient ceux que forment les auteurs desdits appels. Des procédures facilitant le repérage des vœux susceptibles de rallier une majorité s'avéreraient plus efficaces.

A chaque réforme des procédures, il faut toutefois se rappeler que la performance d'un parlement ne se mesure pas uniquement à son efficacité en termes de rendement (outputs). En effet, les idées et les intérêts qu'il fait valoir (inputs) sont tout aussi importants au vu de la mission dont il est investi: représenter la société et légitimer l'action étatique (voir ci-dessus, ch. 2.1).

2.3.3 Des moyens accrus pour les députés

Si une hausse de l'indemnité parlementaire est exclue, mais que par ailleurs leurs tâches et leurs droits inscrits dans la Constitution fédérale ne sont pas redimensionnés, une autre solution envisageable serait *d'allouer aux députés des ressources sensiblement accrues pour les assister dans l'exercice de leur mandat parlementaire.*

Les moyens généraux alloués au Parlement ont sans doute déjà fortement augmenté au cours des dernières années. Les mesures adoptées visaient toutefois en premier lieu à soutenir les organes parlementaires (commissions et groupes), et moins les députés en tant que tels. Si les moyens alloués aux secrétariats des groupes ont largement quadruplé depuis 1990, l'expérience montre toutefois que les membres individuels des groupes en ont peu profité. L'extension des Services du Parlement, au début des années 1990, a essentiellement servi à doter les commissions permanentes de secrétariats performants. Si les moyens informatiques ont connu une montée en puissance dont les députés n'ont pas été les derniers à profiter, la centrale de documentation, notamment à la disposition des députés, est restée quasiment inchangée depuis les années 1980.

L'enquête réalisée par l'institut «Eco'Diagnostic» a révélé que *le manque le plus cruel se situait au niveau des moyens en personnel alloués à chaque député.* Contrairement à leurs collègues de la plupart des autres parlements européens, les élus fédéraux ne disposent d'aucun crédit pour engager du personnel à titre d'assistance administrative ou scientifique. 84,7 % des députés ayant répondu au questionnaire se sont déclarés «favorables» ou «plutôt favorables» à ce que chaque député dispose d'un tel budget. L'étude d'«Eco'Diagnostic» a encore montré que près de la moitié des efforts consentis par les députés portaient sur des activités susceptibles d'être déléguées.

L'engagement de collaborateurs personnels permettrait donc aux députés de se concentrer sur leur activité politique essentielle. Ils se déchargeraient des travaux administratifs absorbants (collecte et tri des informations, constitution de dossiers, correspondance, etc.). Il n'existe d'ailleurs plus de fonction comparable sans ce type d'assistance, ni dans l'économie ni dans l'administration.

La possibilité accordée à chaque député d'engager des collaborateurs personnels permettrait également d'atténuer dans une certaine mesure les écarts entre députés, dans la mesure où certains d'entre eux bénéficient déjà de ressources en personnel mises à leurs disposition par des tiers (associations, grandes entreprises, etc.).

Dans la pratique, l'actuelle contribution forfaitaire annuelle de 18 000 francs allouée à titre de «dédommagement pour les frais généraux et les inconvénients subis» serait versée au titre de «contribution aux dépenses de matériel liées à l'exercice du mandat parlementaire». Chaque député disposerait désormais d'un crédit de 40 000 francs pour rémunérer des collaborateurs personnels ou des tiers travaillant sur mandat. *Les députés ne toucheraient pas directement cet argent,* mais l'administration des contrats et des mandats s'effectuerait au sein des Services du Parlement. Une telle réglementation présente différents avantages par rapport au versement d'un forfait aux députés. D'une part, elle dissipe tout soupçon de voir le crédit contribuer à l'«enrichissement» des députés et non à leur assistance, donc au bon exercice de leur mandat parlementaire. D'autre part, elle décharge les députés des tâches absorbantes de gestion du personnel (versement des salaires, dispositions des caisses de pensions, etc.). Les parties liées par contrat resteraient par ailleurs le

21 octobre 1994, bloqué entre-temps à cause de la réactivation des efforts visant à une révision totale de la Constitution fédérale (FF 1995 I 1113). Les cantons l'avaient d'ailleurs approuvée à une large majorité au cours de la procédure de consultation. Rappelons à ce propos, avec Jean-François Aubert (comm. ancienne cst., art. 83, ch. 2), que l'indemnisation partielle des députés du Conseil des Etats par les cantons peut paraître incongrue, étant donné qu'il s'agit d'une autorité fédérale.

Art. 2

L'art. 2 n'a plus désormais pour objet que l'indemnité annuelle imposable des députés, allouée comme précédemment pour la «préparation de travaux parlementaires». Quant à l'indemnité forfaitaire non imposable pour frais, qui faisait anciennement partie du même article, elle est transférée dans le nouvel art. 3a et fait l'objet d'une dénomination spécifique «contribution aux dépenses des députés».

Le montant de l'indemnité parlementaire, réglé désormais au niveau de l'ordonnance (voir l'explication figurant au ch. 5.2: Délégation de compétences législatives), reste inchangé (voir l'explication figurant au ch. 2.3.1: Parlement professionnel?).

Art. 3a et 3b

L'indemnité forfaitaire annuelle pour frais, qui était réglée jusqu'ici à l'art. 2 avec l'indemnité parlementaire imposable, fait désormais l'objet d'un article séparé et est désignée sous le terme de «contribution aux dépenses». Ce nouvel article suit l'art. 3 portant sur les indemnités journalières, lesquelles font également partie du revenu des députés et doivent donc figurer près de l'art. 2. En même temps, la finalité de cette contribution aux dépenses est précisée, puisqu'il ne s'agit plus des anciens «Frais généraux et pour les inconvénients subis» demeurant très vagues, mais de «Dépenses de matériel».

Le montant des indemnités est désormais réglé par voie d'ordonnance (voir les explications données au ch. 5.2: Délégation de compétences législatives). L'ancienne contribution forfaitaire de 18 000 francs est substantiellement relevée à 58 000 francs au total (contribution forfaitaire de 18 000 francs pour dépenses de matériel et crédit collaborateurs de 40 000 francs). Voir aussi les explications données au ch. 2.3.3: Des moyens accrus pour les députés.

Art. 4

Les changements apportés concernent exclusivement la terminologie (voir les explications relatives au titre).

Art. 5

L'art. 5 réglait jusqu'ici de nombreux points de détail du défraiement voyage qui n'auraient pas mérité de figurer dans la loi, sans offrir toutefois une base légale suffisante pour indemniser certains frais générés lors des déplacements des députés (voir les explications données pour l'art. 4 de l'ordonnance relative à la loi sur les moyens alloués aux parlementaires). La nouvelle formulation recouvre toutes les formes du défraiement voyage; l'ordonnance en fixe les détails.

Art. 6

Les changements apportés concernent exclusivement la terminologie (voir les explications relatives au titre).

Art. 14

La terminologie de l'art. 14 exige des adaptations. L'«arrêté fédéral» qui n'est pas sujet au référendum est transformé, en vertu de l'art. 163, al. 1, cst., en ordonnance de l'Assemblée fédérale. Les anciennes indemnités y sont appelées «indemnités» et «défraiements» versés aux députés» (voir les explications relatives au titre). Il est superflu de mentionner la disposition régissant le versement du salaire en cas de maladie, laquelle entre, elle aussi, dans les «modalités d'exécution de la présente loi».

En vertu des dispositions de l'art. 38 du projet de loi sur le Parlement (FF 2001 3466), la «direction de l'administration du Parlement» est du ressort de la Délégation administrative. En conséquence, les bureaux des Conseils transfèrent à cette dernière les compétences administratives entrant dans le champ d'application de la loi sur les indemnités parlementaires (cf. art. 1a, art. 3, al. 5, art. 4, al. 3 et art. 6, al. 4 de l'ordonnance ci-après mentionnée).

3.2 Modification de l'arrêté fédéral relatif à la loi sur les indemnités parlementaires (désormais: ordonnance de l'Assemblée fédérale relative à la loi sur les moyens alloués aux parlementaires)

Art. 1 et 1a

Voir le ch. 2.3.3 et les explications relatives aux art. 2, 3a et 3b de la loi.

L'abrogation de la réglementation figurant à l'art. 1, al. 1, selon laquelle les forfaits annuels sont payables «par acomptes trimestriels», permet de changer de mode de versement, si des raisons techniques en montrent l'opportunité.

Art. 3

En analogie à l'art. 14, al. 2 de la loi sur les indemnités, il est délégué là aussi à la Délégation administrative une compétence précédemment exercée par les Bureaux des conseils. Les autres changements apportés concernent exclusivement la terminologie (voir les explications relatives au titre du projet n°1).

Art. 4

Plusieurs règles sont abaissées de l'échelon normatif de la loi (art. 5 de la loi sur les indemnités parlementaires) à celui de l'ordonnance:

- L'al. 1 correspond à l'art. 5, al. 1, de la loi sur les indemnités parlementaires.
- L'al. 2 s'inspire de l'art. 5, al. 3, de ladite loi, à cela près que la Confédération n'est plus tenue de conclure une assurance casco mais peut couvrir directement des dommages occasionnés.
- L'al. 3 correspond à l'art. 5, al. 2^{bis}, de la loi précitée. Il s'agissait, dans la pratique, du régime spécial accordé aux députés domiciliés dans le bassin de l'aéroport de Lugano-Agno.

En ce qui concerne les voyages à l'étranger, seuls ceux effectués en avion ou en train sont actuellement remboursés (art. 5, al. 4, loi sur les indemnités parlementaires). Or les députés utilisent parfois leur véhicule privé pour se rendre à un lieu de

séance ou à un aéroport situés dans un pays voisin. La teneur du nouvel al. 4 de l'ordonnance permet d'indemniser aussi ce type de déplacements. Ce nouvel alinéa règle également de manière claire et uniforme les cas où le député se procurerait lui-même un billet de train ou d'avion. Selon l'art. 4, al. 2, de l'arrêté fédéral, le remboursement du prix des vols n'excédera pas 50 % du prix d'un billet en classe affaires; concernant les déplacements en train, les frais effectifs sont remboursés. Dans la pratique, on a déjà renoncé au contrôle très lourd des coûts effectifs qu'impliquent ces dispositions, pour rembourser la moitié des coûts d'un billet d'avion en classe affaires (compte tenu des rabais accordés à la Confédération) ou l'équivalent d'un billet de train en 1re classe. La teneur de l'al. 4 légalise cette pratique.

Art. 5

Selon l'art. 5 actuel, la participation à des manifestations au sens de l'al. 2 (participation, sans en avoir reçu mandat du Bureau ou d'une commission, à des manifestations organisées par des autorités fédérales) ne donnerait pas droit à un défraiement longue distance. Or rien n'explique cette distinction par rapport aux autres défraiements. Le défraiement est d'ailleurs versé dans la pratique, laquelle sera désormais légalisée.

Art. 6

En analogie à l'art. 14, al. 2 de la loi sur les indemnités, il est délégué là aussi à la Délégation administrative une compétence précédemment exercée par les Bureaux des conseils. Les autres changements apportés concernent exclusivement la terminologie (voir les explications relatives au titre du projet n°1).

4 Conséquences financières et sur l'état du personnel

Les dépenses des Chambres fédérales s'élèvent actuellement à 59,3 millions de francs par an, soit 33,1 millions de francs pour le Parlement et 26,2 millions de francs pour les Services du Parlement (budget 2002). Si les propositions de la commission se concrétisent, les dépenses calculées à partir du budget de l'année 2002 *augmenteront de 14,3 millions de francs* pour s'élever à 73,6 millions de francs par an, dont 46,1 millions de francs pour le Parlement et 27,5 millions de francs pour les Services du Parlement. Le nouveau montant correspond à 0,15 % des dépenses totales de la Confédération, lesquelles s'élèvent à 51 249,2 millions de francs (budget 2002).

Les mesures proposées représentent, par rapport au droit actuel, un supplément de dépenses chiffrable comme suit:

	Supplément de dépenses en millions de francs
– Prise en charge par la Confédération des forfaits annuels et de toutes les indemnités journalières alloués aux membres du Conseil des Etats (art. 1, Loi sur les moyens alloués aux parlementaires)	+ 3,2
– crédit collaborateurs (art. 1a, Ordonnance relative à la loi sur les moyens alloués aux parlementaires)	+ 9,8

Quant à l'effectif du personnel des Services du Parlement, il augmentera ainsi:

- Suivi administratif des collaborateurs personnels: + 4 postes
- Formation et support informatiques dispensés aux collaborateurs personnels: + 2 postes
- Dépenses liées aux collaborateurs personnels dans d'autres secteurs (centrale de documentation, secrétariat central, etc.): + 4 postes

Ces 10 postes supplémentaires représentent des dépenses annuelles d'env. 1,3 million de francs.

5 Bases juridiques

5.1 Constitutionnalité

L'art. 79 de l'ancienne Constitution fédérale de 1874, selon lequel les membres du Conseil national sont indemnisés par la Confédération, et l'art. 83, selon lequel les députés au Conseil des Etats sont indemnisés par les cantons, ne sont pas repris dans la nouvelle constitution de 1999, étant donné qu'une réglementation à l'échelon légal s'avère suffisante (message du Conseil fédéral, FF 1997 I 385). Cette disposition légale se fonde sur l'art. 164, al. 1, let. g, cst., selon lequel les dispositions fondamentales relatives à l'organisation et à la procédure des autorités fédérales doivent être édictées sous la forme d'une loi.

5.2 Délégation de compétences législatives

A ce jour, le montant de l'indemnité annuelle est fixé à l'art. 2 de la loi sur les indemnités parlementaires. En ce qui concerne tous les autres montants (indemnité journalière, contributions aux groupes, etc.), la loi n'en retient que le principe, et ils figurent dans l'«arrêté fédéral relatif à la loi sur les indemnités parlementaires», lequel constitue, selon la terminologie de l'art. 163 cst., une ordonnance de l'Assemblée fédérale non soumise au référendum. L'Assemblée fédérale peut par ailleurs édicter des ordonnances (art. 7 LREC), si la Constitution fédérale ou une loi fédérale l'y autorise. En l'occurrence, la délégation de mandat figure à l'art. 14 de la loi sur les indemnités parlementaires.

Le montant de l'indemnité annuelle et des autres moyens alloués aux députés sera dorénavant fixé au niveau de l'ordonnance. L'art. 164 cst. exige que les «dispositions fondamentales» figurent dans la loi. Or une disposition fixant simplement le montant d'une indemnité parlementaire ne constituant pas à l'évidence une disposition fondamentale, il est parfaitement possible de procéder par voie d'ordonnance, sous réserve d'une base légale définissant la finalité de l'indemnité en question et ses ayants droit. L'inscription du montant de l'indemnité annuelle à l'art. 2 de la loi constitue de facto une exception que rien ne justifie: ainsi, l'indemnité concernée ne diffère guère par sa nature des autres indemnités et défraiements visés par la loi sur les indemnités parlementaires; d'autre part, pour ce qui est du montant de l'indemnité concernée, chacun des deux montants visées à l'art. 2 de la loi est bien inférieur à la somme des indemnités journalières visées à l'art. 3; enfin, même dans les textes autres que ceux régissant l'organisation et le fonctionnement du Parlement, il n'est pas d'exemple d'indemnité ou de salaire dont le montant soit inscrit dans la loi. Ainsi, l'art. 1 de la loi fédérale concernant le traitement et la prévoyance professionnelle des magistrats (RS 172.221) habilite l'Assemblée fédérale à fixer le montant des traitements concernées par voie d'ordonnance. Autre exemple: l'art. 15 de la loi sur le personnel de la Confédération (RS 172.220.1) indique simplement que «le salaire dépend de la fonction, de l'expérience et de la prestation»: non seulement il est spécifié que les salaires minimaux figurent dans une ordonnance du Conseil fédéral, mais encore aucun plafond n'est fixé.