



Vendredi 05 mai 2023, 16h00

## COMMUNIQUÉ DE PRESSE

# MIEUX CONCILIER LE MANDAT PARLEMENTAIRE AVEC LA VIE PROFESSIONNELLE ET FAMILIALE

Un soutien plus important par des collaboratrices ou collaborateurs personnels et une réglementation cohérente des assurances sociales pour les parlementaires : c'est par ces mesures que le Bureau du Conseil national veut renforcer le système de milice à l'Assemblée fédérale. Il a formulé deux initiatives parlementaires en ce sens.

Dans le cadre de la mise en œuvre du postulat Feri « Concilier travail au Parlement et vie professionnelle, familiale et politique » ( **18.4252** ), la société de conseil econcept a réalisé une étude exhaustive, sur mandat d'une sous-commission du Bureau du Conseil national. Celui-ci dispose désormais du rapport final et d'une étude sur la situation des membres des conseils en matière d'assurances.

Le bureau s'est penché sur les résultats de cette étude lors de plusieurs séances. Il estime qu'il y a lieu d'agir sur deux points en particulier et a donc décidé de formuler deux initiatives parlementaires à ce sujet :

### 1. **Système cohérent d'assurances sociales pour les parlementaires**

Le rapport montre qu'il existe aussi bien des lacunes que des doublons dans la couverture d'assurance des parlementaires, et qu'une coordination cohérente entre les différentes prestations d'assurances sociales fait défaut.

### 2. **Renforcement du pouvoir législatif. Des collaborateurs personnels pour les parlementaires**

Le rapport, et notamment l'enquête réalisée auprès des parlementaires, montre que la complexité et la quantité des dossiers parlementaires suivent une courbe croissante. Un soutien plus important par des collaboratrices ou des collaborateurs personnels permettrait d'améliorer la qualité du travail, mais conduirait aussi à un renforcement du pouvoir législatif.

Les deux propositions concernent le droit parlementaire et relèvent donc, en principe, de la compétence des Commissions des institutions politiques. C'est pourquoi le bureau transmettra les deux pro-

jets à la Commission des institutions politiques du Conseil national en vue de la coordination des travaux.

## AUTEUR



---

Bu-N Bureau du Conseil national  
Secrétariat  
CH-3003 Berne  
[www.parlament.ch](http://www.parlament.ch)  
[buero.bureau@parl.admin.ch](mailto:buero.bureau@parl.admin.ch)

## RENSEIGNEMENTS



Benjamin Roduit  
Président de la sous-commission  
079 607 79 56

Edith Graf-Litscher  
Membre de la sous-commission  
079 347 08 93

Tiana Moser  
Membre de la sous-commission  
076 388 66 81

## DOKUMENTE

RAPPORT FINAL

ÉTUDE

Bureau du Conseil national

---

# Conciliation entre politique, métier et famille : étude et optimisations

---

Rapport final

4 novembre 2022

En collaboration avec :

Institut für Rechtswissenschaft  
und Rechtspraxis



Universität St.Gallen

Pr Ueli Kieser

Institut für Rechtswissenschaft und Rechtspraxis

Universität de Saint-Gall

Bodanstrasse 4

9000 Saint-Gall

+41 71 224 24 24

---

**Élaboration**

econcept AG / Gerechtigkeitsgasse 20 / 8001 Zurich  
www.econcept.ch / info@econcept.ch / + 41 44 286 75 75

**Rédaction**

Jasmin Gisiger, MA EPF UZH in Comparative and International Studies  
Ethan Gertel, MA of International Political Economy  
Stephanie Bade, lic. oec. publ., économiste  
Barbara Haering, prof. dr. sc. nat. EPF, Dr. h. c. sc. pol., urbaniste EPF/EPG  
Ueli Kieser, prof. dr. iur.

# Table des matières

<b>Management Summary</b>	<b>4</b>
<b>1 Contexte et conception du projet</b>	<b>6</b>
1.1 Motif de l'étude	6
1.2 Problématique à étudier	6
1.3 Méthodologie	8
<b>2 Défis et obstacles pour la conciliation</b>	<b>12</b>
2.1 Un mandat parlementaire et tout ce qu'il implique	12
2.2 Fonctionnement du Parlement et conditions-cadre	15
2.3 Vue d'ensemble des aspects relevant du droit des assurances sociales	20
<b>3 Organisation personnelle des parlementaires pour assurer la conciliation</b>	<b>23</b>
<b>4 Pistes de solution pour améliorer la conciliation dans les modalités de fonctionnement du Parlement</b>	<b>27</b>
4.1 Possibilité de se faire représenter aux séances plénières	27
4.2 Modification du rythme et de la durée des sessions	32
4.3 Possibilité de participation numérique aux séances plénières	37
4.4 Décalage des horaires des séances	42
4.5 Collaboratrices et collaborateurs personnels	47
4.6 Augmentation des indemnités ou indemnités supplémentaires	53
4.7 Offre de garde d'enfants au Palais fédéral	58
4.8 Autres pistes pour améliorer la conciliation	62
4.9 Mesures mises en œuvre au niveau fédéral	65
<b>5 Les pistes de solution : synthèse</b>	<b>66</b>
5.1 Efficacité et adhésion	66
5.2 Ressources requises	67
<b>6 Conclusions et perspectives</b>	<b>72</b>
6.1 Persistance des obstacles à la conciliation et importance que leur accordent les parlementaires	72
6.2 Quelles sont les pistes de solution ?	73
6.3 Appréciation globale des mesures discutées	73
6.4 Quelles perspectives pour améliorer la conciliation entre mandat parlementaire, métier et famille ?	75
6.5 Perspectives dans le domaine des assurances sociales	77
<b>Bibliographie</b>	<b>79</b>
<b>Annexe</b>	<b>82</b>
A-1 Vue d'ensemble des défis et des obstacles à la conciliation	82
A-2 Analyse de la situation : parlements étudiés	83
A-3 Précisions concernant les groupes de réflexion et les entretiens	84
A-4 Critères d'appréciation de l'efficacité et de l'adhésion	86

## Management Summary

Ces dernières années, le Parlement fédéral a été amené à plusieurs reprises à débattre de la compatibilité du travail parlementaire avec l'exercice d'une activité professionnelle et avec la vie de famille dans le système de milice qui existe au niveau national. Les parlementaires soulignent la difficulté croissante à concilier la vie professionnelle et la vie familiale avec le traitement de dossiers de plus en plus complexes et variés alors que les délais de traitement ne cessent de raccourcir et qu'il faut assister à d'innombrables séances. Le Parlement a donc commandé la présente étude en demandant qu'elle mette en évidence les défis et les obstacles liés à la conciliation entre mandat parlementaire et vie professionnelle et familiale et qu'elle identifie et évalue des mesures visant à améliorer la situation.

L'étude a combiné plusieurs méthodes pour répondre aux questions posées. Elle constate que la perception des difficultés à concilier le mandat parlementaire fédéral avec le métier et la famille n'a pratiquement pas évolué au cours des vingt dernières années. L'analyse concernant cette période montre que beaucoup d'aspects de la conciliation sont abordés régulièrement sous des formes analogues : on peut citer en particulier la forte charge de travail que représente le mandat parlementaire ou la présence obligatoire pendant les sessions. Les obstacles à la conciliation deviennent un problème de société et de démocratie lorsqu'ils ont un effet sélectif parce qu'ils agissent comme des filtres excluant a priori certaines candidatures. Dans le système démocratique, le parlement a pour fonction essentielle de représenter le peuple. Il ne faut donc pas que les modalités d'exercice d'un mandat parlementaire aient pour effet de rendre l'accès au parlement excessivement compliqué pour certains milieux ou de le réserver à certaines catégories socioprofessionnelles.

Certaines mesures ont déjà été prises dans le but d'améliorer la conciliation entre le mandat parlementaire et la vie professionnelle et familiale. Les travaux réalisés aux fins du présent rapport établissent néanmoins que, même avec une bonne organisation personnelle, l'exercice d'un mandat parlementaire oblige souvent à poursuivre son activité professionnelle en marge de la session, ou à la réduire voire à l'abandonner, et à confier la garde de ses enfants à des tiers. Le cercle des parlementaires en cours de mandat constitue donc un groupe dont les membres peuvent se permettre cette organisation grâce à leurs moyens financiers, à leurs disponibilités en temps ou à la flexibilité de leur entourage. Mais si l'on se replace dans le contexte de la question de l'accès aux Chambres fédérales, il apparaît que les solutions à trouver ne doivent pas se limiter au niveau individuel et qu'il faut envisager des mesures portant sur les modalités de fonctionnement du Parlement.

La présente étude s'est concentrée sur les effets potentiels, positifs ou négatifs, de différentes mesures sur la situation personnelle des parlementaires ou de certaines catégories de personnes, sur l'adhésion suscitée par ces mesures et sur les conséquences de leur mise en œuvre. Partant des résultats de ces analyses, nous recommandons d'étudier plus en détail les possibilités suivantes :

- Il convient de réexaminer la *structure des sessions*. Elle est en place depuis de nombreuses décennies, mais la durée totale de chaque session comme la longueur de chaque semaine de session sont perçues comme une difficulté.
- Il faut envisager d'augmenter l'*indemnité pour les collaboratrices et collaborateurs personnels*. La complexité des questions abordées dans les dossiers parlementaires est une difficulté qui a été évoquée régulièrement dans le cadre de la présente évaluation. Les colla-

boratrices et collaborateurs personnels peuvent aider les parlementaires sur ce plan et renforcer ainsi la qualité du travail parlementaire en général. L'augmentation de l'indemnité pour les collaboratrices et collaborateurs personnels pourrait permettre de proposer à ces personnes des taux d'occupation utiles. Une autre option consisterait à augmenter *les indemnités et les défraiements des parlementaires* sans lien avec l'engagement d'une collaboratrice ou d'un collaborateur personnel. Dans ce cas, il y aurait moins de règles à mettre en place.

- Il serait bon d'étudier une *solution de suppléance* ou la *possibilité de participer temporairement par voie numérique aux séances plénières* à titre de mesure applicable dans des situations exceptionnelles. Une grande variété d'événements peuvent rendre une présence physique au Parlement impossible sinon très difficile. On pense par exemple aux premiers temps après une naissance ou à des séjours à l'étranger pour le travail ou les études, mais aussi au service militaire et aux maladies.
- La vaste analyse accomplie dans le domaine des assurances sociales montre que certaines questions attendent des réponses, la première étant : le travail parlementaire doit-il être *assimilé à une activité lucrative dépendante* ? Nous recommandons de répondre par l'affirmative et de procéder aux adaptations législatives qui en découlent.

# 1 Contexte et conception du projet

## 1.1 Motif de l'étude

Ces dernières années, le Parlement fédéral a été amené à plusieurs reprises à débattre de la compatibilité du travail parlementaire avec l'exercice d'une activité professionnelle et avec la vie de famille dans le système de milice qui existe au niveau national. Les parlementaires soulignent la difficulté croissante à concilier la vie professionnelle et la vie familiale avec le traitement de dossiers de plus en plus complexes et variés alors que les délais de traitement ne cessent de raccourcir et qu'il faut assister à d'innombrables séances. C'est l'objet notamment du postulat 18.4252 de la conseillère nationale Yvonne Feri, que le Conseil national a adopté en juin 2019.

Pour répondre à ce postulat, le Bureau du Conseil national a demandé l'élaboration d'une étude qui mette en évidence les défis et les obstacles liés à la conciliation entre mandat parlementaire et vie professionnelle et familiale et qui présente, en les discutant, des mesures visant à améliorer la situation. C'est l'objet du présent rapport, adressé au bureau par la sous-commission compétente du Conseil national, rapport qui servira de base pour répondre au postulat Feri 18.4252.

## 1.2 Problématique à étudier

La problématique générale à étudier peut se résumer ainsi :

- *Obstacles et difficultés* : quels sont les obstacles et les difficultés auxquels se heurtent les parlementaires fédéraux pour concilier politique, métier et famille ? Quelles sont leur ampleur et l'importance qui leur est accordée ?
- *Idées de mesures* : quelles mesures peut-on envisager pour améliorer la compatibilité entre politique, métier et famille au sein des Chambres fédérales ?
- *Faisabilité et conséquences* : jusqu'à quel point les mesures envisagées pour améliorer la compatibilité entre politique, métier et famille peuvent-elles être mises en pratique ? Quelles seraient leurs conséquences, notamment sur le plan financier ?
- *Recommandations* : quelles mesures sont prometteuses compte tenu de tous les aspects pertinents (efficacité, efficience, faisabilité, conséquences financières et autres) ?

Les questions détaillées qui devaient être traitées sont exposées dans le tableau ci-après. Pour y répondre, l'étude a employé plusieurs méthodes, qui ont été combinées en fonction des sujets abordés.



N°	Question
1.	<b>Identification des obstacles</b> : quels sont les obstacles et les difficultés que les parlementaires rencontrent pour concilier leur mandat politique avec leur vie professionnelle et familiale ?
2.	<b>Ampleur des obstacles et importance qui leur est accordée</b> : quelle est l'ampleur des obstacles constatés pour concilier politique, métier et famille ? À quelle fréquence les parlementaires y sont-ils confrontés ? Quelle importance leur accordent-ils ?
3.	<b>Statu quo en matière de conciliation</b> : jusqu'à quel point est-il possible aujourd'hui de concilier politique, métier et famille ? Quelles mesures d'ordre professionnel ou privé les parlementaires prennent-ils pour y parvenir ?
4.	<b>Différences</b> : y a-t-il des différences entre le Conseil national et le Conseil des États en ce qui concerne les obstacles à la conciliation entre politique, métier et famille et les leviers pour agir dans ce domaine ?
5.	<b>Avantages du système actuel</b> : en quoi les modalités de fonctionnement actuelles des Chambres fédérales sont-elles propices à la conciliation entre politique, métier et famille ?
6.	<b>Situation juridique</b> : comment se présente la situation juridique dans le domaine de la conciliation entre politique, famille et métier ? Qu'en est-il dans le droit des assurances ? Y a-t-il des particularités propres au travail parlementaire dans la couverture des assurances (maternité, chômage, décès, invalidité, vieillesse) ?
7.	<b>Comparaisons</b> : quelles mesures ont été prises dans d'autres parlements, nationaux notamment, pour faciliter la conciliation entre politique, métier et famille ?
8.	<b>Leviers</b> : quels sont les principaux leviers qui pourraient être actionnés pour résoudre les problèmes constatés ?
9.	<b>Mesures</b> : quelles mesures pourraient permettre d'améliorer la conciliation entre politique, métier et famille dans les deux conseils ? Quelle appréciation peut-on porter a) sur la faisabilité et b) sur le coût présumé de ces mesures ?
10.	<b>Recommandations</b> : sur la base des analyses effectuées, quelles recommandations peut-on faire pour la suite de la démarche ?

Tableau 1 : Les questions à traiter en détail

## 1.3 Méthodologie

### 1.3.1 Présentation générale

Les méthodes suivantes ont été utilisées aux fins de la présente étude (cf. Tableau 2).

Méthode	But et démarche méthodologique
Analyse des interventions parlementaires	<p><b>But</b> : Analyser les défis et les obstacles en matière de conciliation du travail parlementaire au Conseil national et au Conseil des États avec la vie professionnelle et la vie familiale (cf. chap. 2). Les défis identifiés sont récapitulés à l'annexe A-1.</p> <p><b>Démarche</b> : Les affaires pertinentes ont été recherchées dans la base de données des objets parlementaires Curia Vista. Une recherche systématique a été effectuée à l'aide de mots-clés appropriés et de combinaisons de mots-clés appropriées<sup>1</sup>, remontant jusqu'en 2000.</p>
Analyse de la situation dans d'autres parlements	<p><b>But</b> : Identifier les solutions discutées et les mesures mises en œuvre pour améliorer la compatibilité entre politique, métier et famille.</p> <p><b>Démarche</b> : Une recherche et une analyse bibliographiques ont d'abord été effectuées pour une sélection de cantons et de pays. Des entretiens ont ensuite été réalisés avec les représentations des secrétariats des parlements de chaque canton concerné ; en ce qui concerne les parlements étrangers, des demandes écrites ont été adressées à leurs représentations (voir la liste des cantons et des pays ainsi que des entretiens réalisés à l'annexe A-2).</p>
Analyse d'ouvrages spécialisés	<p><b>But et démarche</b> : Pour compléter les premières analyses, des publications sur le thème de la conciliation entre un mandat parlementaire, national ou autre, et la vie professionnelle et familiale ont été étudiées. Les résultats de ce travail ont été intégrés dans les passages idoines du présent rapport.</p>
Analyse juridique	<p><b>But</b> : Analyse des bases légales en rapport avec les défis et les mesures possibles pour améliorer la conciliation entre mandat parlementaire, métier et famille.</p> <p><b>Démarche</b> : Les bases légales ont été analysées notamment sous l'angle de la coordination dans le droit des assurances. L'analyse juridique in extenso figure en annexe du présent rapport ; certains de ses résultats ont été exploités dans la partie principale du rapport.</p>
Enquête en ligne auprès des parlementaires	<p><b>But</b> : Appréciation de l'ampleur des défis et des obstacles identifiés en matière de conciliation entre politique, métier et famille ainsi que de l'importance qui leur est accordée ; évaluation de pistes de solution.</p> <p><b>Démarche</b> : Le questionnaire adressé aux parlementaires (annexe séparée) a été élaboré sur la base des analyses effectuées précédemment et soumis à la sous-commission pour validation. Après avoir été reportée, l'enquête a été menée du 22 avril au 17 mai 2022. Deux tiers des parlementaires environ ont répondu au questionnaire. Le chiffre 1.3.2 fournit des précisions sur l'enquête, les réponses reçues et les catégories utilisées pour l'analyse différentielle.</p>
Groupes de réflexion	<p><b>But</b> : Approfondir les résultats de l'enquête quantitative menée auprès des parlementaires.</p> <p><b>Démarche</b> : Deux groupes de réflexion ont été réunis, l'un en juin 2022 avec des parlementaires en cours de mandat et l'autre en juillet 2022 avec d'anciens parlementaires. Au préalable, les personnes invitées à participer ont reçu un document contenant une partie des résultats sur les obstacles à la conciliation, certaines pistes de solution et des questions. Les discussions se sont concentrées sur les pistes de solution qui, selon l'enquête en ligne, seraient susceptibles d'améliorer la compatibilité entre métier et famille au niveau personnel ou qui avaient rallié le plus grand nombre d'avis positifs dans les réponses à l'enquête. Une attention particulière a été apportée à l'équilibre de la composition des groupes de réflexion (groupes politiques, conseils, sexes et régions linguistiques). L'annexe A-3 fournit des informations détaillées sur la composition des groupes de réflexion.</p>

<sup>1</sup> Les recherches ont été effectuées en allemand. Parmi les mots-clés utilisés, on peut citer en particulier « Vereinbarkeit » (conciliation, compatibilité), « Familie » (famille), « Beruf » (métier, profession et ses dérivés), « Miliz » (milice et ses dérivés), « Parlament » (parlement et ses dérivés), « Eltern » (parents et ses dérivés), « Mutter » (mère et ses dérivés), « Vater » (père et ses dérivés), « Sitzung » (séance), « Zeit » (temps), « Medien » (médias), « Vorsorge » (prévoyance), « Kind » (enfant). Ils ont été combinés à l'aide d'opérateurs booléens (« et », « ou », « sauf »). Dans certains cas, on a appliqué les filtres de recherche « Parlement » ou « Politique d'État » dans la rubrique « Thèmes » de Curia Vista.

Tableau 2 : Vue d'ensemble des démarches méthodologiques

### 1.3.2 Précisions concernant l'enquête en ligne

#### *Divulgateur du lien pour accéder à l'enquête et répétition de l'enquête*

L'enquête en ligne auprès des parlementaires a été lancée une première fois le 3 mars 2022, comme cela était prévu. Ce jour-là, la présidente du Conseil national et le président du Conseil des États ont envoyé aux membres des deux conseils un courriel contenant les liens vers l'enquête (en D/F/I) depuis l'adresse du Secrétariat général des Services du Parlement. L'envoi ayant été programmé pour coïncider avec le début de la session de printemps, la présidente du Conseil national et le président du Conseil des États pouvaient en outre inviter de vive voix les parlementaires à participer à l'enquête. Au départ, celle-ci devait durer un petit mois.

Avant la réalisation de l'enquête, le mandataire et le secrétariat de la sous-commission, représentant le mandant, avaient défini la manière dont l'envoi serait fait. Ils avaient envisagé deux options : envoyer un lien général, identique pour tous les parlementaires, ou envoyer 246 liens personnalisés, c'est-à-dire un lien par parlementaire. Pour diverses raisons, mais surtout pour garantir l'anonymat des réponses, c'est la première option qui a été retenue.

L'éventualité que le lien général puisse être transmis à des tiers ou qu'une personne participe plusieurs fois en utilisant des appareils différents a été envisagée. Mais le risque d'abus a été jugé modéré et acceptable pour les raisons suivantes. Tout d'abord, les 246 personnes auxquelles le courriel était destiné sont revêtues d'une fonction publique constitutive de l'État. Ce sont des représentantes et des représentants élus par le peuple et il est dans leur intérêt que l'enquête aboutisse à des résultats solides. En outre, les invitations à participer ont été envoyées exclusivement aux adresses officielles et sécurisées @parl.admin.ch, également utilisées pour la transmission de documents classifiés émanant des commissions ou autres. Il y avait donc tout lieu de penser que les parlementaires feraient preuve de responsabilité en ce qui concerne l'enquête. À ce jour, econcept n'a pas eu connaissance d'abus liés au procédé employé.

Le 14 mars 2022 au soir, le journal satirique *Nebelspalter* a publié un article présentant les travaux, dans lequel figurait le lien vers l'enquête. Ce lien a en outre été publié dans la *Weltwoche* le 15 mars 2022. Le questionnaire a alors été rempli par des personnes n'appartenant pas au cercle visé. Econcept suivant étroitement les retours, elle s'en est aperçue rapidement et a mis un terme à l'enquête le 15 mars 2022 en milieu de journée.

Deux possibilités ont été discutées pour la suite de la démarche : soit évaluer les réponses reçues jusqu'à la divulgation du lien, soit recommencer en envoyant des liens personnalisés vers l'enquête. Après avoir soigneusement pesé le pour et le contre, le mandant a opté pour la deuxième solution. Les parlementaires ont reçu un nouveau courriel, cette fois-ci avec un lien individuel utilisable une seule fois pour répondre au questionnaire. La deuxième enquête s'est déroulée du 22 avril au 17 mai 2022.

#### *Retours*

Au total, environ deux tiers des parlementaires ont répondu à l'enquête lors de sa deuxième réalisation. Le nombre de réponses varie légèrement selon les questions. D'une part, presque aucune n'était obligatoire, c'est-à-dire que les parlementaires pouvaient sauter des questions. D'autre part, il y avait des questions soumises à un filtre, qui n'étaient donc pas posées à tous les parlementaires. C'est pourquoi le nombre de réponses par question est indiqué ci-dessous ainsi que dans le corps du rapport.

Le tableau ci-après indique les taux de retour par groupe parlementaire, conseil, sexe et tranche d'âge, avec en regard la répartition effective de ces différentes catégories au sein des deux conseils au moment de l'enquête (cf. Tableau 3).

Critère	Détails	Enquête		Réal	
		Nombre	%	Nombre	%
Groupe politique (n=161)	Groupe de l'Union démocratique du centre (V)	40	25 %	62	25 %
	Groupe socialiste (S)	30	19 %	47	19 %
	Le Groupe du Centre. Centre. PEV (M-E)	24	15 %	45	18 %
	Groupe libéral-radical (RL)	26	16 %	41	17 %
	Groupe des VERT-E-S (G)	28	17 %	35	14 %
	Groupe vert'libéral (GL)	13	8 %	16	7 %
Conseil (n=163)	Conseil national	135	83 %	200	81 %
	Conseil des États	28	17 %	46	19 %
Sexe (n=163)	Femmes	70	43 %	97	40 %
	Hommes	93	57 %	149	60 %
Âge (n=162)	33 ans et moins	5	3 %		2 <sup>2</sup> %
	34 à 43 ans	42	26 %		17 %
	44 à 53 ans	39	24 %		25 %
	54 à 63 ans	62	38 %		38 %
	64 ans et plus	14	9 %		19 %

Tableau 3 : Répartition des réponses et comparaison avec la répartition des membres du Parlement

<sup>2</sup> État au 01.01.2016 et avec des tranches d'âge légèrement différentes : jusqu'à 30 ans, 31 à 40 ans, 41 à 50 ans, 51 à 60 ans, 61 à 70 ans, 71 ans et plus ([Das Durchschnittsalter der Ratsmitglieder \(parlament.ch\)](http://www.parlament.ch/Das_Durchschnittsalter_der_Ratsmitglieder), en allemand).

Les réponses au questionnaire sont ventilées selon les catégories de personnes ci-dessus, mais aussi selon les situations personnelles ci-après (cf. Tableau 4)<sup>3</sup>.

Variable	Caractéristiques	Chapitre
Enfants	–Au moins un enfant mineur dans le ménage dont le ou la parlementaire pourvoit à la prise en charge –Pas d'enfant mineur dans le ménage	Tous
Situation professionnelle	– Activité indépendante – Activité salariée	Tous
Taux d'occupation	–< 50 % –≥ 50 %	Tous
Déplacements à Berne	–Navettes régulières –Navettes occasionnelles –Pas de navettes	Tous
Collaboratrices et collaborateurs personnels	Premier niveau : –Emploi d'une collaboratrice ou d'un collaborateur personnel –Pas d'emploi d'une collaboratrice ou d'un collaborateur personnel Second niveau : –Emploi d'une collaboratrice ou d'un collaborateur personnel ≤ 20 % –Emploi d'une collaboratrice ou d'un collaborateur personnel > 20 %	4.5
Nombre d'enfants	–Un enfant –Plus d'un enfant	4.7
Enfant le plus jeune	–< 5 ans –≥ 5 ans	4.7

Tableau 4 : Autres catégories employées dans l'analyse différentielle

<sup>3</sup> L'enquête ne demandait pas depuis combien de temps la personne exerçait son mandat. Par contre, elle comportait une question sur l'âge (tranche d'âge) et on peut estimer qu'il existe une corrélation entre ces deux indicateurs.

## 2 Défis et obstacles pour la conciliation

Le présent chapitre décrit les défis et les obstacles rencontrés pour concilier un mandat parlementaire avec une activité professionnelle et la vie familiale. L'enquête en a identifié à trois niveaux : 1) les défis et les obstacles dus à l'activité parlementaire et aux tâches qu'elle implique ; 2) les défis et les obstacles découlant spécifiquement des conditions dans lesquelles le travail parlementaire s'effectue ; et 3) les défis et les obstacles de nature juridique.

### 2.1 Un mandat parlementaire et tout ce qu'il implique

Plusieurs interventions et initiatives parlementaires déposées ces dernières années abordent la question de la forte charge de travail et de l'important investissement en temps que requiert un mandat parlementaire fédéral. Au niveau national, les parlementaires examinent souvent des problématiques complexes qui débouchent sur des dossiers volumineux. Il n'est pas rare que les ressources en temps ou en personnel manquent pour procéder à un examen soigneux et approfondi des dossiers. L'accélération du rythme des affaires courantes dans le domaine politique se reflète dans le nombre d'interventions déposées au Parlement fédéral : en augmentation depuis plusieurs années, il avait pratiquement doublé en 2021 par rapport à 2008<sup>4</sup>.

Bien que le principe du parlement de milice reste prisé, des enquêtes empiriques étayent les préoccupations exprimées dans les différentes interventions et initiatives déposées ces dernières années. Ainsi, selon une étude de l'Université de Genève à laquelle ont participé la moitié environ des parlementaires de la 49<sup>e</sup> législature (2011-2015), le temps moyen consacré aux séances du Conseil national et à leur préparation est comparable à une activité professionnelle à 50 %, chiffre qui s'établit à 51 % pour le Conseil des États. Si l'on y ajoute les activités en lien direct avec le mandat parlementaire (p. ex. séances de parti, activités de représentation, contacts avec le public, le corps électoral et les médias), ces chiffres montent en moyenne à 87 % pour le Conseil national et à 71 % pour le Conseil des États (Sciarini et al. 2017).

Bundi et al. (2018) convergent avec l'étude genevoise dans leurs conclusions : ils estiment que la charge de parlementaire national représente désormais au moins un poste à mi-temps et que l'on peut donc tout au plus parler d'un mélange entre parlement à temps partiel et parlement de milice. Il est d'ailleurs expliqué sur le site Internet officiel du Parlement suisse qu'une toute petite partie seulement des parlementaires peuvent être qualifiés de « parlementaires de milice »<sup>5</sup>. En effet, selon les chiffres fournis, un peu plus de 10 % des membres du Conseil national seulement consacrent moins du tiers de leur temps de travail à leur activité parlementaire. Le phénomène est amplifié au Conseil des États, dont la majorité des membres dédie plus des deux tiers de leur temps de travail à leur mandat parlementaire. Selon une étude, aucun parlementaire lors de la 47<sup>e</sup> législature n'a consacré moins d'un tiers de son temps de travail à son mandat (Hug et al. 2008)<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> Le Parlement suisse : Faits et données chiffrées (<https://www.parlament.ch/fr/%C3%BCber-das-parlament/faits-donnees-chiffrees/chiffres-objets> [consulté le 12.1.2022]).

<sup>5</sup> Le Parlement suisse : lexique du Parlement (<https://www.parlament.ch/fr/%C3%BCber-das-parlament/parlamentsw%C3%B6rterbuch/parlamentsw%C3%B6rterbuch-detail?WordId=141> [consulté le 12.1.2022]).

<sup>6</sup> Les études plus anciennes sur la charge de travail liée à l'exercice d'un mandat parlementaire national livrent des informations moins précises et ne font souvent pas la distinction entre les conseils. Une étude de Keer (1981) concernant la 39<sup>e</sup> législature (1975-1979) montre qu'à l'époque déjà un quart environ des parlementaires investissent plus des deux tiers de leur temps de travail dans leur mandat et que moins d'un quart y consacraient moins d'un tiers de leur temps de travail. En 1990, environ 80 % des parlementaires de la 43<sup>e</sup> législature (1987-1991) ont participé à une enquête de Riklin et Möckli (1991) : un tiers d'entre eux ont indiqué que leur mandat leur prenait deux tiers de leur temps de travail. L'étude de Krüger et al. (2001) a montré qu'un mandat parlementaire mobilisait en moyenne deux tiers du temps de travail annuel et que 60 % des parlementaires consacraient plus de 60 heures par semaine à leur mandat.

C'est dans ce contexte qu'il faut voir la conciliation du mandat parlementaire avec la vie professionnelle et familiale. La charge de travail que représente le mandat parlementaire peut devenir un défi, à la fois par rapport à l'activité professionnelle et par rapport à la vie de famille. Une solution possible consiste à réduire son taux d'activité professionnelle, mais cela n'est pas réalisable dans toutes les situations. L'incompatibilité conduit certains parlementaires à abandonner leur activité professionnelle ou à en chercher et en choisir une autre plus compatible avec leur fonction. C'est le cas en particulier des personnes qui, en plus de leur mandat parlementaire, ont des enfants ou plus largement des proches à charge. Dans ce cas, une autre personne à qui incombe l'autorité parentale ou un autre proche aidant doit parfois faire de même. Une étude montre qu'environ 70 % des parlementaires avaient réduit leur taux d'occupation avant d'entrer en fonction (Assanti et al. 2019)<sup>7</sup>.

Plus un mandat politique dure et plus il est important de pouvoir suivre des formations et des formations continues pour compenser les éventuelles carences dans le parcours professionnel et rester à la hauteur des exigences du marché de l'emploi dans la perspective d'un retour à la vie professionnelle. Cela est crucial en particulier pour les jeunes parlementaires, car ils n'ont eu que peu de temps pour accumuler de l'expérience et lancer leur carrière professionnelle avant d'assumer leur mandat politique. Le cumul des charges parlementaires, familiales et professionnelles ainsi que les absences prolongées et réparties de manière atypique par rapport aux conditions de travail usuelles peuvent être un obstacle au démarrage d'une formation ou d'une formation continue. Toutefois, la moitié des parlementaires environ se sont dits convaincus que leur activité parlementaire avait été un avantage sur le plan professionnel (Assanti et al. 2019). Ils estimaient à peu près dans les mêmes proportions que leur mandat ne leur avait pas fait manquer d'évolutions importantes dans le domaine professionnel. Et deux tiers considéraient que leur retour à la vie professionnelle avait été simple. A contrario, un cinquième des parlementaires pensaient avoir manqué des évolutions importantes et un tiers que le retour à la vie professionnelle avait été compliqué, un chiffre qui s'élevait à 25 % dix ans auparavant (op. cit.).

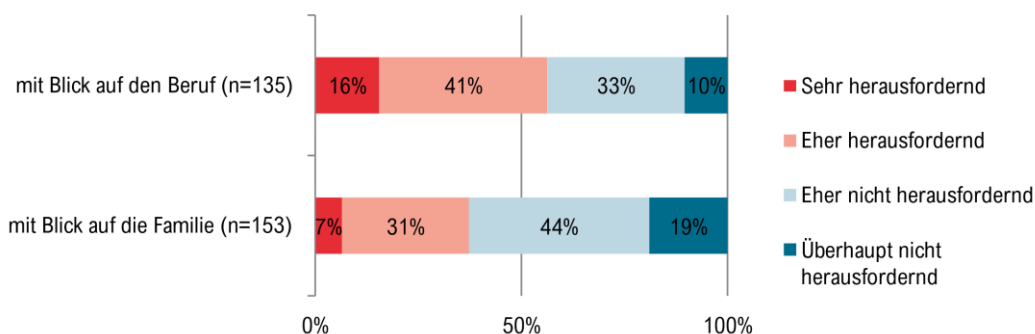
L'exposition médiatique qui accompagne le mandat parlementaire peut devenir un obstacle sur le plan professionnel, mais elle peut aussi avoir des avantages. Le mandat parlementaire nécessite d'être joignable presque en permanence pour répondre aux sollicitations des médias, y compris le week-end et durant les vacances. Cette particularité peut être une source de difficultés dans la mesure où elle ne permet pas de maintenir une séparation étanche entre sphère privée et sphère professionnelle et où elle limite la qualité et la quantité de temps à disposition pour se ressourcer<sup>8</sup>.

Dans le cadre de l'enquête en ligne, la majorité des parlementaires ayant répondu estiment que l'importante *charge de travail générée par les affaires parlementaires* est difficile à concilier avec une activité professionnelle (cf. Illustration 1). La moitié d'entre eux n'y voient pas un défi pour la conciliation avec la vie familiale. La ventilation des réponses entre les catégories de personnes montre à qui la charge de travail que requièrent les dossiers parlementaires pose des difficultés.

<sup>7</sup> Concernant la réduction du taux d'occupation professionnelle, on peut se demander si cela n'est pas pénalisant pour les personnes exerçant un mandat parlementaire, car, de manière générale, le travail à temps partiel est préjudiciable au parcours professionnel et à la recherche d'un emploi sur le marché du travail suisse (NZZam-Sonntag du 19.6.2021, <https://nzzas.nzz.ch/wirtschaft/teilzeitjobs-firmen-benachteiligen-maenner-deutlich-staerker-als-frauen-ld.1631313> [consulté le 21.1.2022]).

<sup>8</sup> Enquête de l'émission « Rundschau » (<https://www.srf.ch/news/schweiz/politikerinnen-unter-druck-kann-man-als-junge-mutter-parlamentarierin-sein> [consulté le 20.1.2022]).

**Bewertung der durch die parlamentarischen Geschäfte entstehenden Arbeitsbelastung innerhalb der gegebenen Fristen**

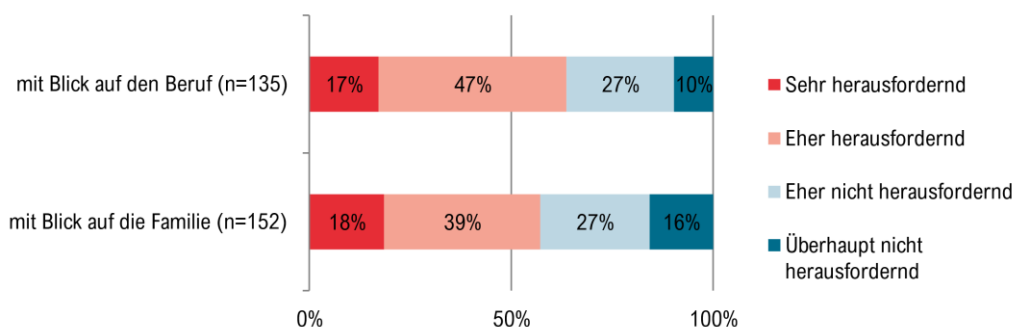


Appréciation	Conciliation avec la vie professionnelle	Conciliation avec la vie familiale
Très grand défi ou plutôt un défi	– <b>Situation professionnelle</b> : activité indépendante (+) / activité salariée (-) <sup>9</sup>	– <b>Sexe</b> : femmes (+) / hommes (-) – <b>Conseil</b> : national (+) / États (-) – <b>Âge</b> : ≤ 43 ans (+) / > 43 ans (-) – <b>Enfants</b> : avec (+) / sans (-) <sup>10</sup> – <b>Taux d'occupation</b> : < 50 % (+) / ≥ 50 % (-)

Illustration 1 : Appréciation de l'aspect « Charge de travail générée par les affaires parlementaires dans les délais imposés ». La question de la compatibilité professionnelle a été posée uniquement aux personnes ayant une activité professionnelle ou suivant une formation. Le tableau situé sous le graphique fait état des différences importantes entre les catégories de personnes analysées (écarts > 10 points de pourcentage). Source : enquête en ligne auprès des parlementaires, 2022.

La charge de travail requise par les autres aspects du mandat parlementaire, par exemple les engagements à assurer auprès des médias, des associations et des partis, est perçue comme difficilement conciliable, que ce soit avec la vie professionnelle (64 % du total des réponses) ou avec la vie familiale (57 %). Le tableau sous le graphique indique pour qui cette charge de travail est une source de difficultés.

**Bewertung der durch die parlamentarische Verpflichtung entstehende weitere Arbeitsbelastung (z.B. Medien; Arbeit in Partei, NGO, Verbänden etc.)**



Appréciation	Conciliation avec la vie professionnelle	Conciliation avec la vie familiale
--------------	--	------------------------------------

<sup>9</sup> Un « + » indique que le groupe considéré réunit un plus grand pourcentage et un « - » un plus bas pourcentage. Exemple de lecture : parmi les personnes ayant répondu au questionnaire, celles qui ont une activité professionnelle salariée à côté de leur mandat parlementaire considèrent que cet aspect est plus compliqué que les personnes travaillant comme indépendantes.

<sup>10</sup> Formulation simplifiée. La question était : « Avez-vous des enfants mineurs vivant – entièrement ou partiellement – sous le même toit et pour lesquels vous assumez des obligations de garde ? ».



Très grand défi ou plutôt un défi	– <b>Conseil</b> : national (+) / États (-)	– <b>Sexe</b> : femmes (+) / hommes (-) – <b>Conseil</b> : national (+) / États (-) – <b>Âge</b> : ≤ 43 ans (+) / > 43 ans (-) – <b>Enfants</b> : avec (+) / sans (-) – <b>Situation professionnelle</b> : activité indépendante (+) / activité salariée (-)
-----------------------------------	---	--

Illustration 2 : Appréciation de l'aspect « Charge de travail supplémentaire découlant de l'engagement parlementaire (p. ex. médias ; travail au sein d'un parti, d'une ONG, d'une association, etc.) ». La question de la compatibilité professionnelle a été posée uniquement aux personnes ayant une activité professionnelle ou suivant une formation. Le tableau situé sous le graphique fait état des différences importantes entre les catégories de personnes analysées (écarts > 10 points de pourcentage). Source : enquête en ligne auprès des parlementaires, 2022.

## 2.2 Fonctionnement du Parlement et conditions-cadre

Le fonctionnement du Parlement est organisé en sessions avec présence à Berne. Il y a chaque année quatre sessions ordinaires de trois semaines et, en règle générale, une session spéciale dont la durée ne dépasse pas une semaine si la totalité des objets prêts à être traités n'a pas été absorbée. Par ailleurs, des sessions extraordinaires peuvent être convoquées à la demande d'au moins un quart des membres de l'un des deux conseils ou du Conseil fédéral. La durée des séances durant les sessions varie légèrement selon les conseils. En règle générale, elles ont lieu par journées ou par demi-journées, de 8 heures à 19 heures au Conseil national et de 8 h 15 à 20 heures au Conseil des États. Si la charge de travail et l'urgence le nécessitent, les Chambres tiennent des séances de nuit, de 19 heures à 22 heures au Conseil national et sans limite d'horaire au Conseil des États<sup>11</sup>.

En plus de siéger en plénum, les parlementaires doivent participer à des réunions de leur groupe parlementaire et à des séances de commission. Pendant la session, le mardi après-midi est prévu pour les réunions des groupes parlementaires. En règle générale, un membre du Conseil national siège dans une à deux commissions et un membre du Conseil des États dans trois à quatre commissions. Les commissions se réunissent surtout entre les sessions, pour travailler sur les dossiers, et parfois aussi pendant les sessions. En outre, les groupes parlementaires se réunissent les vendredi et samedi de la semaine précédant la session pour préparer celle-ci. Par ailleurs, chaque groupe organise annuellement une journée de réflexion un vendredi ou un samedi, qui se tient généralement hors les murs.

Ces modalités de fonctionnement peuvent être à l'origine de difficultés spécifiques pour la conciliation avec la vie professionnelle et la vie familiale.

### 2.2.1 Rythme et durée des sessions, horaires des séances

Différentes interventions et initiatives parlementaires présentent le programme de travail et son manque de flexibilité, les ordres du jour très denses, les délais de traitement serrés et les nombreuses séances qu'implique l'organisation actuelle des sessions (durée et fréquence) comme faisant obstacle à la conciliation avec la vie professionnelle et la vie familiale. Selon les activités professionnelles, s'absenter physiquement trois semaines quatre fois par an peut être un véritable casse-tête organisationnel. Il faut se faire remplacer pour la durée de la session, travailler pour compenser le soir, le week-end et en dehors des sessions ou continuer à travailler en parallèle pendant la session. Tous les employeurs ne sont pas disposés à libérer le temps nécessaire et il faut parfois prendre des jours de congé pour assumer le travail parlementaire.

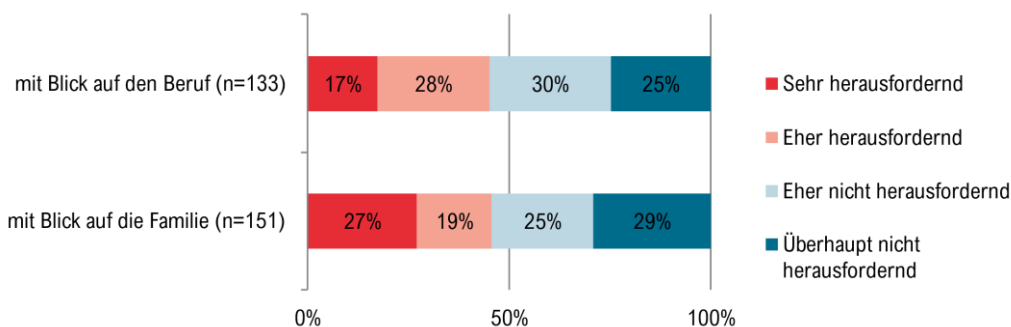
<sup>11</sup> Le Parlement suisse : sessions (<https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/sessionen> [consulté le 27.01.2022]).

Dans les cas extrêmes, il devient impossible de conserver l'activité professionnelle que l'on exerce.

Assister à la session implique de s'absenter presque entièrement de la maison pendant trois semaines pour les parlementaires qui ne peuvent pas faire la navette régulièrement entre leur domicile et le Palais fédéral, par exemple parce qu'ils habitent trop loin ou parce que les horaires des séances et la desserte par le rail ne le permettent pas. Pour les parlementaires ayant des enfants ou des proches à prendre en charge, qu'ils en aient la responsabilité unique ou partagée, cela implique en général de mettre en place des possibilités de garde supplémentaire ou plus flexible.

Selon les résultats de l'enquête en ligne, la *durée des sessions* est difficilement conciliable avec la vie professionnelle ou familiale pour la moitié des parlementaires ayant répondu (cf. Illustration 3). Si l'on ventile les réponses par catégories de personnes, on observe que la durée actuelle des sessions pose un problème plus particulièrement aux femmes, aux jeunes et aux parents.

### Bewertung der Dauer der Sessions

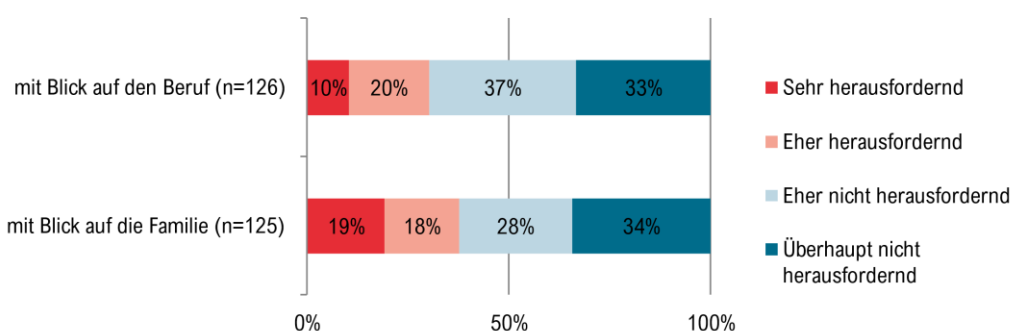


Appréciation	Conciliation avec la vie professionnelle	Conciliation avec la vie familiale
Très grand défi ou plutôt un défi	<ul style="list-style-type: none"> <li>– <b>Sexe</b> : femmes (+) / hommes (-)</li> <li>– <b>Conseil</b> : national (+) / États (-)</li> <li>– <b>Âge</b> : ≤ 43 ans (+) / &gt; 43 ans (-)</li> <li>– <b>Enfants</b> : avec (+) / sans (-)</li> <li>– <b>Déplacements à Berne</b> : navettes régulières ou occasionnelles (+) / pas de navettes (-)</li> </ul>	

Illustration 3 : Appréciation de l’aspect « Durée des sessions ». La question de la compatibilité professionnelle a été posée uniquement aux personnes ayant une activité professionnelle ou suivant une formation. Le tableau situé sous le graphique fait état des différences importantes entre les catégories de personnes analysées (écarts > 10 points de pourcentage). Source : enquête en ligne auprès des parlementaires, 2022.

L’enquête en ligne montre en outre que la *durée des journées de session* n’est pas très pertinente pour les parlementaires qui ont répondu (cf. Illustration 4) : moins de 40 % d’entre eux la considèrent comme un obstacle à la conciliation, que ce soit avec la vie professionnelle ou avec la vie familiale. La ventilation des réponses par catégories de personnes montre que la durée des journées de session est un obstacle à la conciliation en général plus important pour les femmes, les jeunes et les parents que pour les autres parlementaires.

### Bewertung der Länge der Sessionstage



Appréciation	Conciliation avec la vie professionnelle	Conciliation avec la vie familiale
Très grand défi ou plutôt un défi	<ul style="list-style-type: none"> <li>– <b>Sexe</b> : femmes (+) / hommes (-)</li> <li>– <b>Conseil</b> : national (+) / des États (-)</li> <li>– <b>Âge</b> : ≤ 43 ans (+) / &gt; 43 ans (-)</li> <li>– <b>Enfants</b> : avec (+) / sans (-)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– <b>Sexe</b> : femmes (+) / hommes (-)</li> <li>– <b>Âge</b> : ≤ 43 ans (+) / &gt; 43 ans (-)</li> <li>– <b>Enfants</b> : avec (+) / sans (-)</li> </ul>

Illustration 4 : Appréciation de l’aspect « Durée des journées de session ». La question de la compatibilité professionnelle a été posée uniquement aux personnes ayant une activité professionnelle ou suivant une formation. Le tableau situé sous le graphique fait état des différences importantes entre les catégories de personnes analysées (écarts > 10 points de pourcentage). Source : enquête en ligne auprès des parlementaires, 2022.

## 2.2.2 Impossibilité de se faire représenter au plénum

L'étude des interventions et initiatives parlementaires ainsi que l'analyse de la situation dans d'autres parlements montrent que l'impossibilité de se faire représenter au plénum suscite régulièrement des débats à tous les niveaux politiques<sup>12</sup>. Il semble que les candidates et les candidats ou les élues et les élus concilient mieux l'agenda parlementaire avec leurs obligations professionnelles qu'avec leurs obligations familiales. Les dates des séances et des sessions sont connues longtemps à l'avance, ce qui laisse la possibilité – du moins en théorie – de réorganiser son emploi du temps, de reporter des travaux ou de communiquer sur ses absences au travail. Toutefois, des impératifs professionnels imprévus, en particulier lorsque l'on exerce une fonction à responsabilités<sup>13</sup>, peuvent empêcher de participer en personne à des séances. Il en va de même des absences liées à la formation et à la formation continue, par exemple pour des journées d'examen, qu'il est difficile voire impossible de concilier avec un mandat parlementaire. Cela place la question des priorités au premier plan.

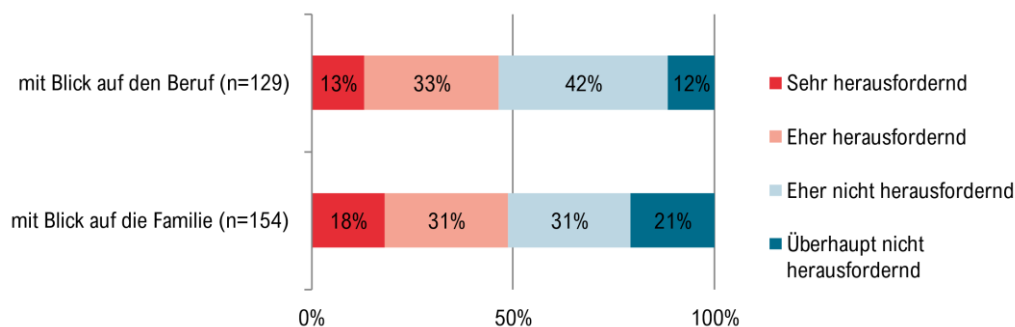
Dans les interventions et les initiatives parlementaires, le problème que pose l'impossibilité de se faire représenter au Parlement est abordé surtout dans le contexte de l'arrivée d'un enfant, qui constitue une assez grosse inconnue, et plus concrètement à propos des premières semaines après la naissance, en particulier durant le congé de maternité : dans cette situation, une absence prolongée du conseil est généralement inévitable pour des raisons juridiques (cf. ch. 2.3) et pratiques.

Le graphique ci-après (cf. Illustration 5) montre dans quelle mesure les membres actuels du Parlement considèrent que la *présence exigée par le travail parlementaire* fait obstacle à la conciliation. Le ratio entre les avis positifs et les avis négatifs est presque équilibré, la majorité des parlementaires considérant néanmoins que cet aspect ne pose pas de difficulté. Si l'on ventile les réponses par catégories de personnes, on constate là encore que la présence actuellement exigée par le travail parlementaire est difficilement conciliable avec la vie familiale surtout pour les femmes et les jeunes.

<sup>12</sup> Les parlementaires fédéraux peuvent se faire remplacer en séance de commission. Au Conseil national, la remplaçant ou le remplaçant est désigné par le groupe parlementaire. Au Conseil des États, la ou le parlementaire désigne sa remplaçante ou son remplaçant (cf. lexique du Parlement, <https://www.parlament.ch/fr/%C3%BCber-das-parlament/parlamentsw%C3%B6rterbuch/parlamentsw%C3%B6rterbuch-detail?WordId=377> [consulté le 20.1.2022]).

<sup>13</sup> P. ex. convocations au tribunal pour les avocates et les avocats, présentations d'offres lorsque l'on exerce une activité indépendante, gardes médicales.

### Bewertung der durch die parlamentarische Arbeit geforderten Präsenz in Bern



Appréciation	Conciliation avec la vie professionnelle	Conciliation avec la vie familiale
Très grand défi ou plutôt un défi	– <b>Déplacements à Berne</b> : navettes occasionnelles (+)	– <b>Sexe</b> : femmes (+) / hommes (-) – <b>Enfants</b> : avec (+) / sans (-) – <b>Âge</b> : ≤ 43 ans (+) / > 43 ans (-) – <b>Déplacements à Berne</b> : navettes régulières ou occasionnelles (+) / pas de navettes (-)

Illustration 5 : Appréciation de l'aspect « Présence à Berne exigée par le travail parlementaire ». La question de la compatibilité professionnelle a été posée uniquement aux personnes ayant une activité professionnelle ou suivant une formation. Le tableau situé sous le graphique fait état des différences importantes entre les catégories de personnes analysées (écarts > 10 points de pourcentage). Source : enquête en ligne auprès des parlementaires, 2022.

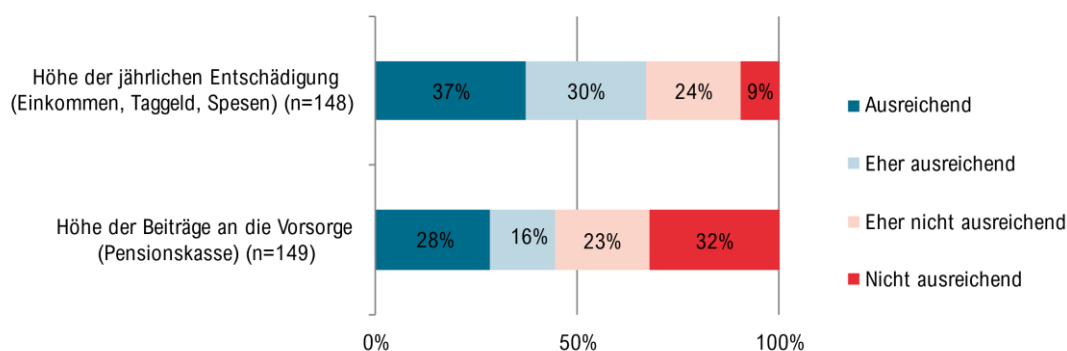
### 2.2.3 Risque de rapports de dépendance

La question des indemnités parlementaires a été abordée sous un angle critique dans une initiative parlementaire au moins. Concrètement, l'auteur estime que la rémunération des députés est trop chiche, ce qui peut conduire à ce que « de nombreux députés soient tributaires de revenus et d'indemnités supplémentaires, qui peuvent les mettre dans des rapports de dépendance »<sup>14</sup>. Il estime que cela pourrait affaiblir les processus démocratiques. De plus, de nombreuses professions risquent de ne plus être compatibles avec l'exercice d'un mandat au sein de l'Assemblée fédérale.

Selon l'appréciation des membres actuels du Parlement, le *montant de leur rémunération annuelle* est approprié, c'est-à-dire suffisant ou plutôt suffisant (cf. Illustration 6). Il est insuffisant pour seulement 9 % des parlementaires. En revanche, les *cotisations de prévoyance* sont jugées plutôt insuffisantes à insuffisantes par la majorité des membres du Parlement, près d'un tiers d'entre eux les estimant insuffisantes. La ventilation des réponses montre que ce sont surtout les femmes, les jeunes et les membres du Conseil des États qui déplorent les modalités de rémunération actuelles.

<sup>14</sup> Initiative parlementaire Hans Widmer (10.434)

## Bewertung finanzieller Aspekte des Parlamentsmandats



Appréciation	Montant de la rémunération annuelle	Cotisations de prévoyance
Plutôt insuffisant ou insuffisant	– <b>Âge</b> : ≤ 43 ans (+) / > 43 ans (-) – <b>Situation professionnelle</b> : activité salariée (+) / activité indépendante (-) – <b>Conseil</b> : national (+) / États (-)	– <b>Âge</b> : ≤ 43 ans (+) / > 43 ans (-) – <b>Conseil</b> : États (+) / national (-)

Illustration 6 : Appréciation des aspects financiers. Le tableau situé sous le graphique fait état des différences importantes entre les catégories de personnes analysées (écarts > 10 points de pourcentage). Source : enquête en ligne auprès des parlementaires, 2022.

### 2.3 Vue d'ensemble des aspects relevant du droit des assurances sociales

*Avertissement : les explications qui suivent reprennent certains points de la vaste analyse juridique réalisée dans le cadre du présent mandat (voir annexe séparée), en les résumant et en les enrichissant avec des apports de l'enquête.*

Lorsque l'on entreprend d'étudier les aspects du droit des assurances sociales susceptibles de jouer un rôle dans la conciliation, il faut d'abord résoudre une question délicate : un mandat parlementaire à l'échelon fédéral est-il ou non une activité lucrative au sens juridique ? Si un tel mandat n'est pas un emploi salarié, il est assimilé au moins en partie à une activité lucrative indépendante par le droit des assurances en général et par le droit des assurances sociales en particulier. C'est le cas au regard de l'assurance-vieillesse et survivants, de l'assurance-invalidité, du régime des allocations pour perte de gain (APG), de l'assurance-chômage et des allocations familiales. En revanche, l'activité parlementaire n'est pas assujettie à la prévoyance professionnelle, à l'assurance-accidents ni à l'assurance-maladie<sup>15</sup>. Deux branches des assurances sociales appellent des remarques particulières :

- *Régime des APG*. En ce qui concerne les allocations pour perte de gain, il convient d'accorder une mention particulière au congé de maternité et plus précisément à l'allocation de maternité<sup>16</sup>, un sujet abordé récemment dans des interventions parlementaires<sup>17</sup> et des initiatives déposées par des cantons<sup>18</sup> (lire également le ch. 4.8). Selon la pratique administrative actuelle, le versement d'une indemnité pour une activité parlementaire (p. ex. l'in-

<sup>15</sup> L'assujettissement se fait au lieu de domicile. Le problème concerne donc en particulier les Suissesses et les Suisses de l'étranger élus à l'Assemblée fédérale.

<sup>16</sup> Un congé de paternité de deux semaines indemnisé par le régime des APG a été introduit au 1.1.2021. Il peut être pris de manière flexible dans les six mois suivant la naissance. C'est pourquoi le droit à l'allocation de paternité ne s'éteint pas avec la reprise de l'activité lucrative comme c'est le cas de l'allocation de maternité (OFAS : <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiqués.msg-id-80729.html> [consulté le 20.1.2022]).

<sup>17</sup> P. ex. interpellation Sibel Arslan (18.4390)

<sup>18</sup> Canton de Zoug (19.311), suivi de Bâle-Campagne (20.313), Lucerne (20.323) et Bâle-Ville (21.311).

demnité journalière pour la participation à une séance de commission ou à un vote en plénum) entraîne la cessation définitive du versement de l'allocation de maternité. Cela s'applique de manière générale, c'est-à-dire aussi aux éventuelles autres indemnités pour perte de gain. Cette pratique s'appuie sur l'art. 16d de la loi fédérale sur les allocations pour perte de gain. Dans un arrêt de principe récent, le Tribunal fédéral a soutenu cette pratique administrative dans le cas d'une conseillère nationale en congé de maternité (cf. arrêt 9C\_469/2021, à paraître dans le recueil officiel).

- *Prévoyance professionnelle*. En ce qui concerne le régime des cotisations à l'AVS, les membres du Conseil national et du Conseil des États sont considérés comme des salariés et ils devraient donc en principe être assujettis à la prévoyance professionnelle. Mais il n'est pas prévu d'assurance pour les parlementaires au sein de l'institution de prévoyance PUBLICA. La Confédération verse une contribution au titre de la prévoyance-vieillesse (art. 7, al. 2, de la loi sur les moyens alloués aux parlementaires), qui débouche sur une prestation de vieillesse<sup>19</sup>. Cette contribution s'élève à 16 % du montant maximal annuel fixé à l'art. 8, al. 1, de la loi fédérale du 25 juin 1982 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité. Les parlementaires financent un quart de la contribution de prévoyance sur leurs propres fonds.

En résumé, on peut dire que l'obtention d'un mandat parlementaire peut améliorer ou détériorer la protection offerte par les assurances sociales. Cela dépend avant tout du revenu global de la personne : s'il est plus élevé qu'il ne l'était avant l'entrée en fonction, malgré une éventuelle réduction de l'activité professionnelle, la parlementaire ou le parlementaire est mieux loti ; en revanche, si le revenu global est plus bas, la couverture des assurances sociales se détériore en règle générale. Cependant, la conciliation entre mandat parlementaire, activité professionnelle et travail familial soulève un certain nombre de questions d'ordre juridique et présente quelques zones d'ombre et contradictions qu'il convient de clarifier.

Selon l'enquête en ligne, la réglementation en vigueur concernant le congé de maternité est un obstacle à la conciliation pour moins de 40 % des femmes siégeant au Parlement (cf. Illustration 7). Près de la moitié des députées ayant répondu estiment que ce n'est pas du tout un défi. Si l'on ventile les réponses par tranches d'âge, la réglementation du congé de maternité pose un problème à la moitié, environ, des mères et des jeunes femmes.

Quant aux règles d'incompatibilité, plus de trois quarts des parlementaires estiment qu'elles n'entravent absolument pas la conciliation, sans qu'apparaissent de différences notables entre les différentes catégories constituées pour l'analyse.

<sup>19</sup> La question du deuxième pilier est abordée dans une initiative parlementaire au moins (Hans Widmer, 10.434), selon laquelle le problème qui se pose notamment au niveau du deuxième pilier fait qu'un mandat parlementaire « n'a aucun attrait pour de nombreux politiciens talentueux ».

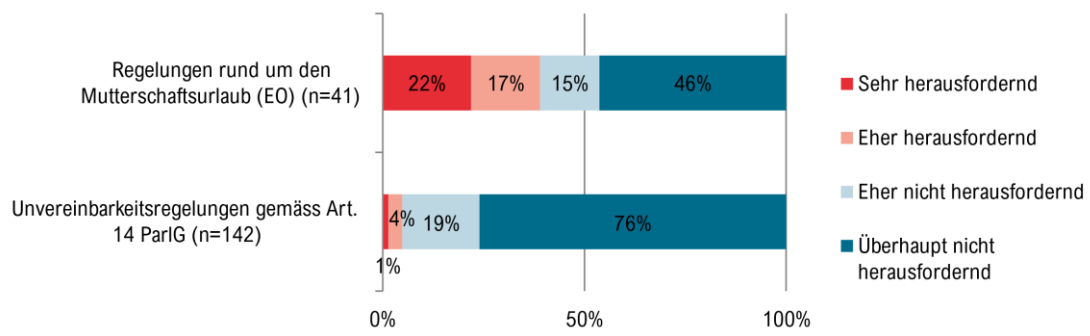
**Bewertung rechtlicher Aspekte des Parlamentsmandats**

Illustration 7 : Appréciation de certains aspects juridiques. La question relative au congé de maternité a été posée uniquement aux députées. Source : enquête en ligne auprès des parlementaires, 2022.



### 3 Organisation personnelle des parlementaires pour assurer la conciliation

Il n'est pas rare que des parlementaires prennent des mesures sur le plan personnel pour parvenir à concilier leur mandat avec leur métier et leur famille. Ils s'organisent de façon à adapter leur vie professionnelle et familiale au fonctionnement du Parlement. Les explications qui suivent montrent dans quelle mesure les membres actuels du Parlement s'organisent personnellement pour arriver à concilier leur mandat avec leur activité professionnelle et la prise en charge des enfants<sup>20</sup>.

Pour arriver à conjuguer mandat politique et métier (cf. Illustration 8), la plupart des parlementaires continuent de travailler durant la session (66 % des réponses) voire réduisent leur activité professionnelle (63 %). La majorité déplacent une partie de leur charge de travail professionnelle sur les périodes entre les sessions (54 %). Ils recourent bien moins souvent aux autres mesures proposées dans le questionnaire.

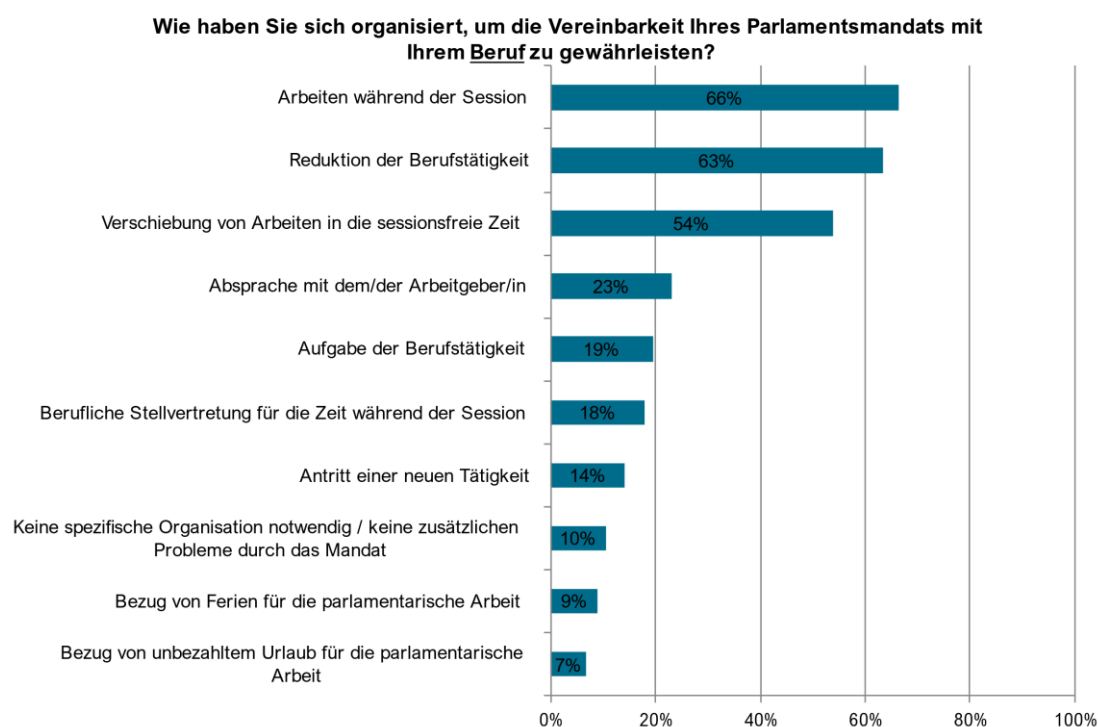


Illustration 8 : Organisation personnelle pour concilier mandat parlementaire et métier (n=134). La question a été posée uniquement aux personnes ayant une activité professionnelle. Source : enquête en ligne auprès des parlementaires, 2022.

Le tableau ci-dessous présente les résultats par catégories de personnes et groupes parlementaires (cf. Tableau 5). Des différences apparaissent en particulier entre les sexes en ce qui concerne l'organisation pour concilier mandat parlementaire et vie professionnelle : les hommes (70 %) sont nettement plus nombreux que les femmes (44 %) à conserver un taux d'occupation supérieur à 50 % et les femmes sont plus nombreuses à cesser, partiellement ou totalement, d'exercer leur activité professionnelle. De plus, tous les pères élus au Parlement

<sup>20</sup> Il a également été demandé aux parlementaires comment ils s'organisaient pour concilier leur mandat avec leur formation ou leur formation continue et avec la prise en charge de proches. Mais ces questions ont reçu trop peu de réponses pour une représentation graphique. En ce qui concerne la formation et la formation continue, on observe qu'elles sont souvent suivies à temps partiel pour être conciliables avec le mandat parlementaire. La prise en charge de proches, quant à elle, est le plus souvent partagée avec d'autres personnes (p. ex. le ou la partenaire).

sont soutenus par leur partenaire dans la prise en charge des enfants et son organisation, alors que c'est le cas de moins de trois quarts des mères.

Mesures personnelles	Catégories de personnes
Travail pendant la session	<ul style="list-style-type: none"> <li>– <b>Enfants</b> : avec (+) / sans (-)</li> <li>– <b>Situation professionnelle</b> : activité salariée (+) / activité indépendante (-)</li> <li>– <b>Taux d'occupation</b> : <math>\geq 50\%</math> (+) / <math>&lt; 50\%</math> (-)</li> <li>– <b>Déplacements à Berne</b> : navettes régulières (+)</li> <li>– <b>Âge</b> : <math>\leq 43</math> ans (+)</li> <li>– <b>Conseil</b> : national (+) / des États (-)</li> <li>– <b>Groupe parlementaire</b> : PLR, PVL (+) / Centre (-)<sup>21</sup></li> </ul>
Réduction de l'activité professionnelle	<ul style="list-style-type: none"> <li>– <b>Sexe</b> : hommes (+) / femmes (-)</li> <li>– <b>Déplacements à Berne</b> : navettes régulières (+) / pas de navettes (-)</li> <li>– <b>Âge</b> : <math>\leq 43</math> ans (+)</li> <li>– <b>Conseil</b> : national (+) / des États (-)</li> <li>– <b>Groupe parlementaire</b> : PLR, PVL, Vert-e-s (+) / UDC (-)</li> </ul>
Déplacement de travaux sur les périodes hors session	<ul style="list-style-type: none"> <li>– <b>Sexe</b> : hommes (+) / femmes (-)</li> <li>– <b>Situation professionnelle</b> : activité salariée (+) / activité indépendante (-)</li> <li>– <b>Groupe parlementaire</b> : PLR, Vert-e-s (+) / Centre (-)</li> </ul>
Accord avec l'employeur	<ul style="list-style-type: none"> <li>– <b>Sexe</b> : hommes (+) / femmes (-)</li> </ul>
Cessation de l'activité professionnelle	<ul style="list-style-type: none"> <li>– <b>Sexe</b> : femmes (+) / hommes (-)</li> <li>– <b>Taux d'occupation</b> : <math>&lt; 50\%</math> (+) / <math>\geq 50\%</math> (-)</li> <li>– <b>Déplacements à Berne</b> : pas de navettes (+)</li> </ul>
Remplacement professionnel	<ul style="list-style-type: none"> <li>– <b>Sexe</b> : hommes (+) / femmes (-)</li> <li>– <b>Enfants</b> : sans (+) / avec (-)</li> </ul>

Tableau 5 : Différences d'organisation personnelle pour assurer la conciliation avec la vie professionnelle. Le tableau fait état des différences importantes entre les catégories de personnes analysées (écarts > 10 points de pourcentage). Source : enquête en ligne auprès des parlementaires, 2022.

Pour assurer la prise en charge des enfants (cf. Illustration 9) de façon à concilier la vie de famille avec leur mandat, plus de trois quarts des parlementaires ayant au moins un enfant mineur (79 %) font appel à des personnes de leur entourage (autre parent, partenaire, grands-parents, etc.). C'est de loin la mesure la plus fréquente, les autres ayant une importance mineure. La réduction de l'activité professionnelle arrive en deuxième position, mais avec 27 % des réponses, elle ne concerne que relativement peu de parlementaires.

<sup>21</sup> Nous avons employé les sigles des partis pour faciliter la lecture.

**Wie haben Sie sich organisiert, um die Vereinbarkeit Ihres  
Parlamentsmandats mit der Betreuung des Kindes/der Kinder  
gewährleisten?**

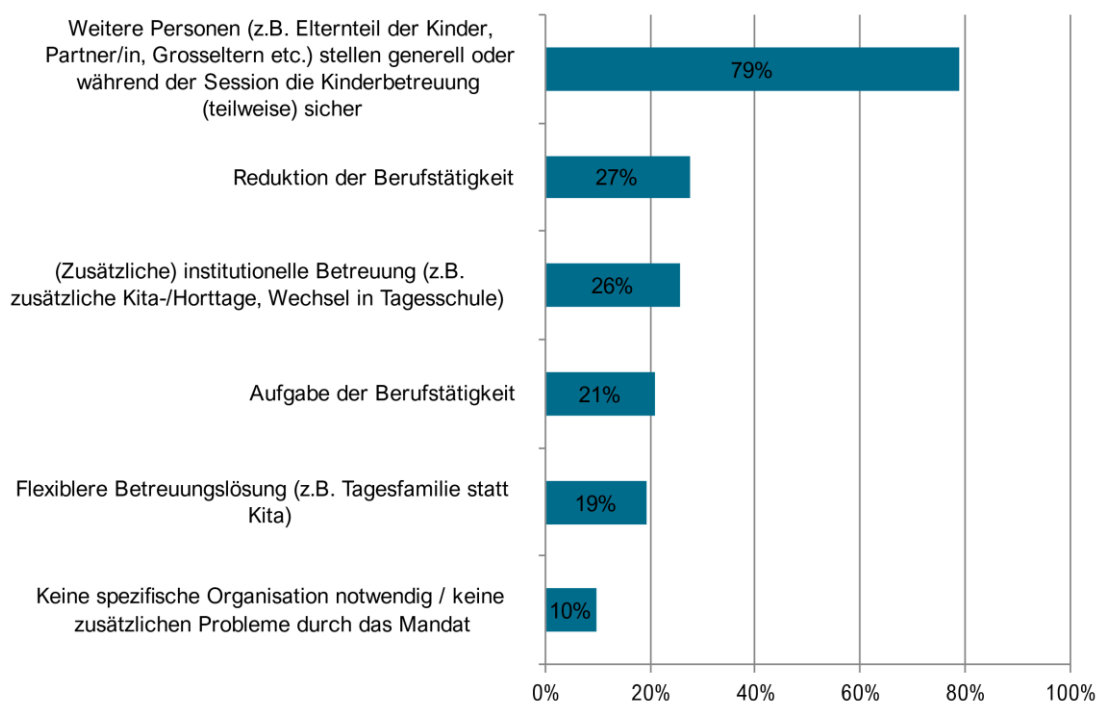


Illustration 9 : Organisation personnelle pour assurer la conciliation entre le mandat parlementaire et la prise en charge des enfants (n=62). La question a été posée seulement aux personnes vivant avec un moins un enfant mineur dont elles partagent la responsabilité de la prise en charge. Source : enquête en ligne auprès des parlementaires, 2022.

Le tableau ci-après montre les résultats de l'enquête en ligne ventilés par catégories de personnes et par groupes parlementaires (cf. Tableau 6). Les modalités d'organisation de la prise en charge des enfants dépendent fortement de l'âge des parlementaires et des enfants. La différenciation selon la fréquence des navettes à Berne fait apparaître que ni la réduction de l'activité professionnelle ni une place de crèche ne suffisent pour compenser le fait que l'absence des parlementaires les empêche d'assurer leur part de la prise en charge. Pendant la session, les parlementaires qui restent à Berne sont surtout ceux qui peuvent confier la garde de leurs enfants à d'autres personnes.

Mesures personnelles	Catégories de personnes
Recours à d'autres personnes	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Âge</b> : ≤ 43 ans (+) / &gt; 43 ans (-)</li> <li>- <b>Taux d'occupation</b> : ≥ 50 % (+) / &lt; 50 % (-)</li> <li>- <b>Déplacements à Berne</b> : pas de navettes (+) / navettes occasionnelles (-)</li> <li>- <b>Groupe parlementaire</b> : UDC, PS (+) / Centre, PLR (-)</li> </ul>
Réduction de l'activité professionnelle	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Sexe</b> : hommes (+) / femmes (-)</li> <li>- <b>Âge</b> : ≤ 43 ans (+) / &gt; 43 ans (-)</li> <li>- <b>Situation professionnelle</b> : activité indépendante (+) / activité salariée (-)</li> <li>- <b>Taux d'occupation</b> : ≥ 50 % (+) / &lt; 50 % (-)</li> <li>- <b>Déplacements à Berne</b> : navettes régulières (+) / pas de navettes (-)</li> <li>- <b>Groupe parlementaire</b> : Vert-e-s, PS (+) / UDC (-)</li> </ul>
Prise en charge institutionnelle (supplémentaire)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Sexe</b> : femmes (+) / hommes (-)</li> <li>- <b>Âge</b> : ≤ 43 ans (+) / &gt; 43 ans (-)</li> <li>- <b>Déplacements à Berne</b> : navettes régulières (+) / pas de navettes (-)</li> <li>- <b>Groupe parlementaire</b> : PS (+) / UDC, Centre (-)</li> </ul>
Cessation de l'activité professionnelle	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Sexe</b> : femmes (+) / hommes (-)</li> <li>- <b>Taux d'occupation</b> : &lt; 50 % / ≥ 50 % (-)</li> <li>- <b>Groupe parlementaire</b> : Vert-e-s (+) / UDC, Centre, PLR (-)</li> </ul>
Solution de prise en charge plus flexible	<ul style="list-style-type: none"> <li>- <b>Déplacements à Berne</b> : navettes régulières ou occasionnelles (+) / pas de navettes (-)</li> <li>- <b>Groupe parlementaire</b> : PS, Vert-e-s, PLR (+) / UDC, PVL, Centre (-)</li> </ul>

Tableau 6 : Différences dans l'organisation personnelle pour assurer la prise en charge des enfants. Le tableau fait état des différences importantes entre les catégories de personnes analysées (écarts > 10 points de pourcentage). Source : enquête en ligne auprès des parlementaires, 2022.

## 4 Pistes de solution pour améliorer la conciliation dans les modalités de fonctionnement du Parlement

Après avoir passé en revue les mesures que beaucoup de parlementaires en fonction prennent au niveau personnel pour parvenir à concilier leur mandat avec leur vie professionnelle et familiale, le présent rapport expose des pistes de solution qui se rapportent au fonctionnement du Parlement.

Les sous-chapitres qui suivent présentent diverses mesures susceptibles de contribuer à améliorer la compatibilité du mandat parlementaire avec la vie professionnelle et la vie familiale. Chaque sous-chapitre est consacré à une mesure, dont la présentation est étayée par les résultats pertinents de diverses enquêtes. Il se termine par une appréciation de l'équipe de projet concernant l'efficacité de la mesure et sa capacité à susciter l'adhésion. Les critères d'appréciation sont exposés à l'annexe A-4.

### 4.1 Possibilité de se faire représenter aux séances plénières

#### 4.1.1 Obstacle visé

L'analyse des interventions et initiatives parlementaires montre que l'instauration d'une possibilité de se faire représenter aux séances plénières des conseils, en particulier lorsque l'empêchement est inévitable, donne matière à discussion avant tout en lien avec la maternité et la paternité. Mais la possibilité de se faire représenter est également vue par certains comme un moyen de contrebalancer la croissance du volume de travail et de temps que demande le mandat parlementaire. Ainsi, un système de suppléance serait bénéfique pour les entrepreneurs et entrepreneuses et pour les personnes exerçant une activité indépendante, en particulier, et permettrait d'avoir une plus grande diversité professionnelle dans les rangs parlementaires au niveau national. Des voix isolées espèrent en outre que l'exercice de suppléances amène des jeunes et des femmes à s'engager dans la politique nationale.

#### 4.1.2 Apports des enquêtes

**Réflexions et choix d'autres parlements.** Plusieurs parlements cantonaux et le Parlement du Liechtenstein donnent à leurs membres la possibilité de se faire représenter. Les systèmes de suppléance existants présentent des différences de fond en ce qui concerne la désignation et la convocation des suppléantes et des suppléants, les motifs permettant de se faire représenter et la durée autorisée de la suppléance. Mais ils ont tous ceci en commun : grâce à eux, les parlements peuvent fonctionner avec un effectif complet en tout temps et les rapports de force restent constants. Il ressort également des entretiens avec les représentations des parlements cantonaux que ce sujet a déjà été discuté presque partout. Dans les cantons de Neuchâtel et des Grisons, qui connaissent un tel dispositif, la solution donne globalement satisfaction.

**Breve description de quelques systèmes de suppléance déjà mis en œuvre ou en cours de discussion dans différents parlements**

Modèle	Choix de la personne qui assure la suppléance	Modalités	Durée
Valais	Élection des suppléantes et suppléants sur des listes séparées	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Pas de motif à donner</li> <li>– Convocation théoriquement par la personne empêchée, de facto par le groupe parlementaire</li> <li>– La personne qui assure la suppléance ne doit pas nécessairement appartenir au même district ni au même parti.</li> </ul>	Suppléance possible pour toutes durées, depuis des séances individuelles jusqu'à la totalité de la session
Grisons	Pas d'élection : les suppléances sont assurées par les viennent-ensuite sur la liste des personnes empêchées, par ordre du nombre de voix obtenues.	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Pas de motif à donner</li> <li>– Convocation par l'administration de l'arrondissement électoral</li> </ul>	Suppléance possible pour toute la durée de la session
Liechtenstein	Pas d'élection : les suppléances sont assurées par les viennent-ensuite sur la liste des personnes empêchées, par ordre du nombre de voix obtenues.	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Suppléance possible uniquement en cas d'événement imprévu ou inévitable, comme une maladie, un décès dans la famille ou un impératif professionnel important. Pas de justificatif exigé.</li> <li>– Convocation par le groupe parlementaire</li> </ul>	Suppléance possible pour toutes durées, depuis des séances individuelles jusqu'à la totalité de la session

**Enquête en ligne auprès des parlementaires.** Peu de parlementaires pensent que l'introduction d'un système de suppléance peut les aider sur le plan personnel (cf. Illustration 10) : ils sont une minorité à estimer qu'un tel système pourrait améliorer la conciliation avec leurs obligations professionnelles (21 %) et familiales (29 %)²². Dans la majorité des cas, cette possibilité est vue comme un facteur ni positif ni négatif sur le plan personnel. Enfin, l'instauration d'un système de suppléance est considérée comme étant de nature à péjorer la conciliation avec la vie professionnelle dans 26 % des réponses et avec la vie familiale dans 14 % des réponses.

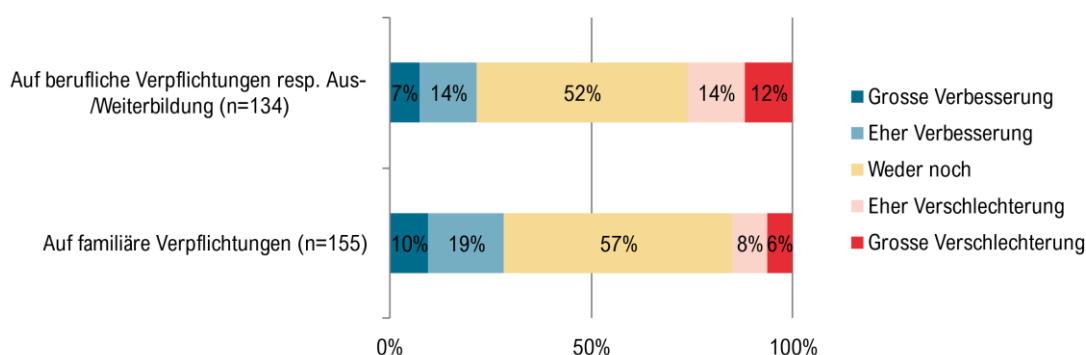
**Wenn Sie persönlich die Möglichkeit hätten, sich im Parlamentsbetrieb vertreten zu lassen, wie würde sich dies auf Ihre Lebenssituation auswirken?**


Illustration 10 : Appréciation des effets de l'introduction d'un système de suppléance sur la situation personnelle. La question de la compatibilité professionnelle a été posée uniquement aux

<sup>22</sup> En outre, la question suivante était posée à la fin du questionnaire : « Si vous envisagez des personnes de votre environnement ou de votre parti qui pourraient être intéressées par une fonction de parlementaire, mais qui se posent la question de la conciliation avec leur vie professionnelle et familiale, quelles solutions pourraient être intéressantes pour ces personnes ? ». Les avis positifs recueillis en réponse à cette question sont à un niveau analogue à ceux obtenus à propos de la situation personnelle : 28 % considèrent que cette piste est intéressante pour améliorer la conciliation avec les obligations professionnelles et 32 % pour améliorer la conciliation avec les obligations familiales.

personnes ayant une activité professionnelle ou suivant une formation. Source : enquête en ligne auprès des parlementaires, 2022.

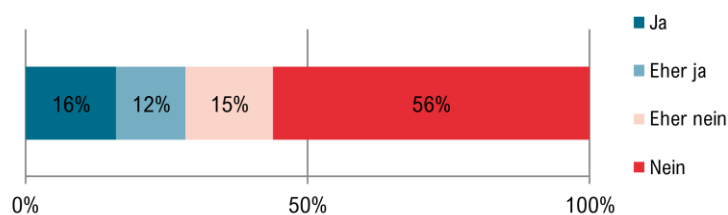
La ventilation des réponses entre les catégories de personnes analysées et les groupes parlementaires met en évidence lesquels voient dans un système de suppléance un facteur positif et lesquels y voient un facteur négatif (cf. Tableau 7).

Appréciation		Conciliation avec la vie professionnelle	Conciliation avec la vie familiale
Amélioration	Catégories de personnes	---	– <b>Enfants</b> : avec (47 %) – <b>Âge</b> : ≤ 43 ans (45 %)
	Groupes parlementaires	Vert-e-s (56 %)	Vert-e-s (65 %)
Détérioration	Catégories de personnes	---	---
	Groupes parlementaires	UDC (49 %)	---

Tableau 7 : Ventilation par catégories de personnes et groupes parlementaires des appréciations concernant les effets d'un système de suppléance sur la situation personnelle. Sont indiqués les groupes parlementaires et les catégories de personnes ayant adhéré à 45 % ou plus<sup>23</sup> à la déclaration selon laquelle ce changement apportera une grande amélioration ou plutôt une amélioration ou bien à la déclaration selon laquelle il apportera une grande détérioration ou plutôt une détérioration. Source : enquête en ligne auprès des parlementaires, 2022.

Lorsque les parlementaires sont interrogés sur leur avis de principe concernant cette mesure (c.-à-d. sans tenir compte de leur situation individuelle), une image nette se dégage (cf. Illustration 11) : près des trois quarts d'entre eux se déclarent opposés à cette idée tandis qu'un peu plus d'un quart y sont ouverts. La ventilation par catégories de personnes et groupes parlementaires figurant sous le graphique confirme que le principe d'un système de suppléance ne suscite que peu d'avis positifs, hormis dans certains groupes à gauche du Centre.

#### Stehen Sie der Einführung einer Stellvertretungsregelung grundsätzlich offen gegenüber?



Ouverture à l'idée	Par catégories de personnes et groupes parlementaires
	<b>Catégories de personnes</b> : --- <b>Groupes parlementaires</b> : Vert-e-s (73 %), PS (48 %)

Illustration 11 : Ouverture à l'idée d'un système de suppléance (n=155). Ventilation : sont indiqués les groupes parlementaires et les catégories de personnes avec un taux de réponses positives ≥ 45 %. Source : enquête en ligne auprès des parlementaires, 2022.

Les deux graphiques qui suivent récapitulent les arguments présentés pour et contre un système de suppléance (cf. Illustration 12).

<sup>23</sup> La limite inférieure de 45 % d'avis positifs ou négatifs a été choisie, car elle montre dans quels groupes parlementaires et catégories de personnes une majorité ou une quasi-majorité pense que l'idée envisagée apporterait une amélioration ou une détérioration. Les chiffres indiqués pour les groupes parlementaires, combinés aux réponses à la question suivante, donnent une idée de la capacité de cette piste de solution à réunir une majorité.

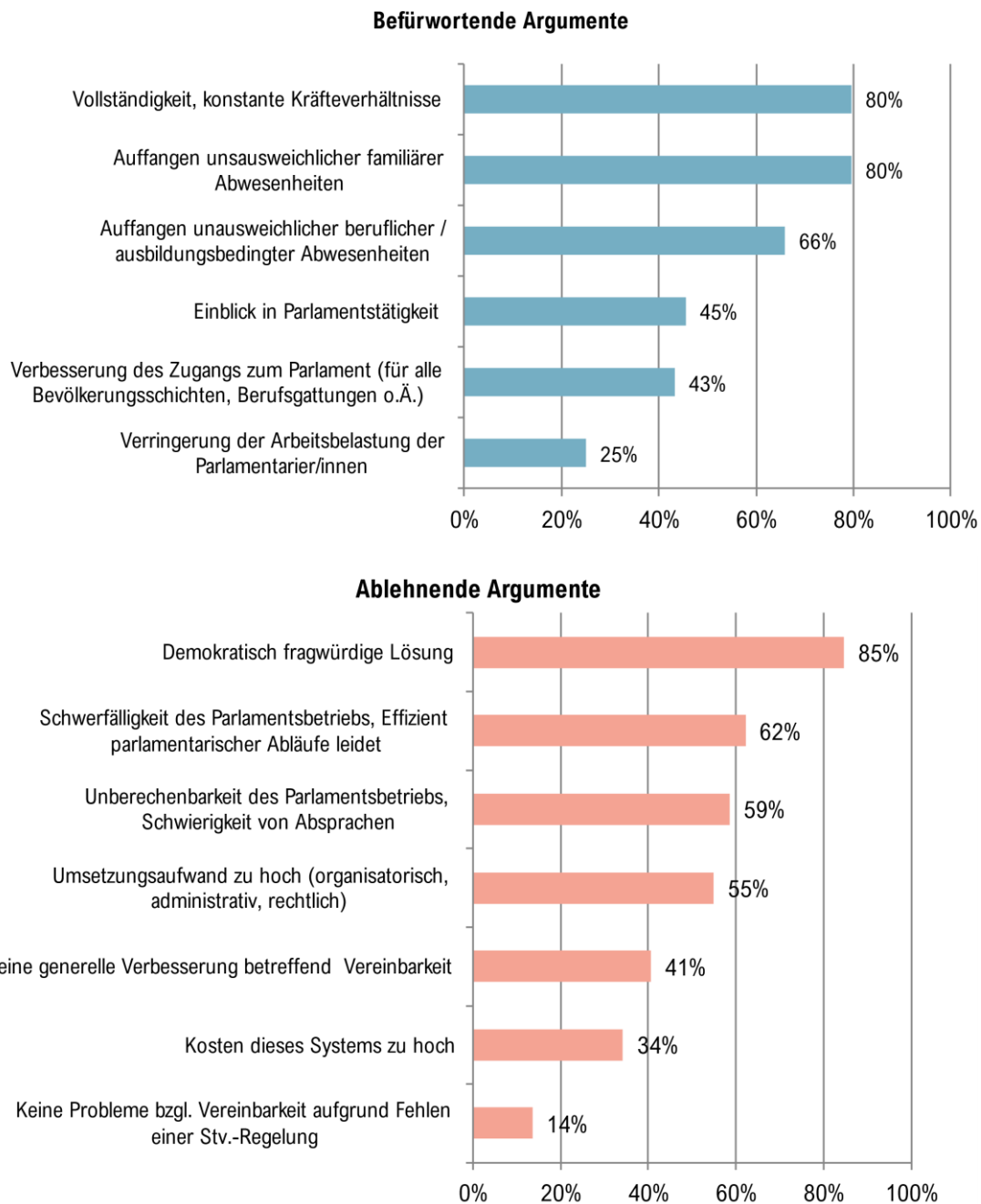


Illustration 12 : Arguments pour (n=44) et contre (n=111) un système de suppléance. Les arguments pour ont été soumis pour avis aux parlementaires qui se sont déclarés favorables ou plutôt favorables à l'idée et les arguments contre aux parlementaires qui se sont déclarés hostiles ou plutôt hostiles à l'idée. Réponses multiples possibles. Source : enquête en ligne auprès des parlementaires, 2022.



### 4.1.3 Synthèse et appréciation de la mesure

Possibilité de se faire représenter aux séances plénières	
Idée	
Description	Les parlementaires doivent pouvoir se faire représenter aux séances plénières. Si cette idée est mise en œuvre, il faudra définir la procédure de désignation des personnes appelées à assurer des suppléances, les modalités de suppléance (motifs admissibles, convocation) et la durée des suppléances.
Effets recherchés	<ul style="list-style-type: none"> <li>– <b>Effectif au complet et rapports de force</b> : le parlement peut fonctionner avec un effectif complet en tout temps et les rapports de force restent constants.</li> <li>– <b>Amélioration de la conciliation</b> : les conséquences des empêchements inévitables pour des raisons professionnelles, familiales ou de santé sont atténuées.</li> <li>– <b>Participation à la vie politique</b> : selon les modalités de suppléance choisies, le travail parlementaire peut devenir accessible à un plus large éventail de catégories sociales et professionnelles. De plus, cela permet à des personnes candidates à un mandat ou intéressées par un mandat d'avoir un aperçu du fonctionnement du parlement.</li> </ul>
Effets secondaires (potentiels)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– <b>Détérioration de l'efficacité et de l'efficience du Parlement</b> : la participation temporaire de personnes moins expérimentées peut rendre le fonctionnement du Parlement plus lent (coordination, échanges), moins prévisible et plus onéreux.</li> <li>– <b>Détérioration de la conciliation</b> : l'assouplissement des règles de présence peut entraîner une hausse des sollicitations professionnelles ou familiales envers les parlementaires.</li> </ul>
Exemples concrets	Plusieurs parlements cantonaux (dont ceux du Valais et des Grisons) ainsi que le Parlement du Liechtenstein ont un système de suppléance.
Appréciation des parlementaires en cours de mandat (proportion d'avis positifs)	
Amélioration de la situation sur le plan personnel	Métier et formation : 22 %      Situation familiale : 29 %
	<i>Par catégories de personnes (proportion d'avis positifs ≥ 45 %)</i>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>---</li> <li>– <b>Enfants</b> : avec</li> <li>– <b>Âge</b> : ≤ 43 ans</li> </ul>
Adhésion	Ouverture à l'idée : 28 %
	<i>Par catégories de personnes et groupes parlementaires (proportion d'avis positifs ≥ 45 %)</i>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>– <b>Catégories de personnes</b> : ---</li> <li>– <b>Groupes parlementaires</b> : Vert-e-s, PS</li> </ul>
Mise en œuvre	
Tâches	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Conception et mise en pratique de règles et de procédures dans les partis, les groupes parlementaires, les Chambres et leurs organes concernant la désignation, l'intégration et la convocation des personnes appelées à assurer des suppléances au niveau fédéral et au niveau cantonal (y c. adaptation des bases légales, notamment de la loi sur le Parlement)</li> <li>– Conception et mise en pratique de règles et de procédures dans les Services du Parlement concernant l'accès aux locaux et le défraiement des personnes assurant des suppléances ainsi que la communication d'informations à ces personnes (y c. adaptation des bases légales, notamment de la loi sur le Parlement)</li> <li>– Travail organisationnel et administratif supplémentaire pour toutes les parties prenantes</li> </ul>
Responsables	Parlement, unités administratives compétentes, Services du Parlement, cantons, partis
Bilan	
Efficacité	<b>Faible.</b> Moins d'un tiers des parlementaires ayant répondu et aucune des catégories de personnes analysées ne pensent que cette mesure serait positive pour leur situation personnelle.
Adhésion	<b>Faible.</b> Moins d'un tiers des parlementaires ayant répondu se disent favorables ou plutôt favorables à l'idée.

Tableau 8 : Synthèse et appréciation de l'idée d'instaurer la possibilité de se faire représenter en séance plénière

## 4.2 Modification du rythme et de la durée des sessions

### 4.2.1 Obstacle visé

La modification du rythme des sessions est également l'objet d'interventions et d'initiatives parlementaires récurrentes. Cette idée est avancée surtout lorsque le rythme ou la durée des sessions sont ressentis comme une difficulté par les parlementaires ayant des enfants en âge scolaire ou préscolaire ou lorsque l'obligation de quitter son travail, sa formation ou sa formation continue de manière répétée durant près de trois semaines est perçue comme une difficulté. Selon les interventions et initiatives qui abordent cette question, changer de système permettrait de mieux concilier le mandat parlementaire avec les obligations professionnelles et familiales, mais aussi d'améliorer la qualité du travail parlementaire (diverses fréquences et durées ayant été proposées pour les sessions au fil du temps).

### 4.2.2 Apports des enquêtes

**Réflexions et choix d'autres parlements.** Les parlements étudiés organisent de manière variée leurs séances et leurs sessions, sachant que la notion de session n'a pas le même sens partout. Selon les informations émanant des parlements cantonaux, il apparaît que chaque système présente des avantages et des inconvénients différents pour les parlementaires qui y sont assujettis. Par exemple, la représentation d'un parlement cantonal fonctionnant en sessions craindrait, avec un système de séances hebdomadaires, que les ordres du jour ne puissent pas être liquidés et qu'il faille débattre d'un même dossier sur plusieurs séances. Elle pense également que ce système ne permettrait plus, sinon de manière limitée, les échanges informels entre groupes parlementaires sur un terrain de sport ou autour d'une bière. Elle estime néanmoins que les blocs de séances courts sont moins fatigants et permettent de maintenir la concentration et la motivation à un niveau élevé. L'organisation en séances hebdomadaires est vue comme la plus compatible avec le fonctionnement du monde du travail et donc avec beaucoup de structures organisées pour répondre aux besoins du monde du travail, notamment dans le domaine de l'accueil extrafamilial des enfants. Elle permet également de mieux répartir le travail à faire à la maison que lorsque l'on doit s'absenter pour quatre à cinq sessions parlementaires bien remplies. C'est ce qui a été relevé lors des entretiens avec les représentations de cantons dont le parlement siège à une plus grande fréquence : la planification est aisée et les possibilités d'organisation sont plus variées, que ce soit sur le plan professionnel ou sur le plan familial. La préférence individuelle pour tel ou tel système n'en reste pas moins déterminée avant tout par la situation personnelle de chaque parlementaire (lieu de résidence, activité professionnelle, situation familiale, etc.).

**Enquête en ligne auprès des parlementaires.** Les effets attendus sur la situation personnelle d'un changement du rythme des sessions au profit de sessions plus courtes et plus fréquentes suscitent un éventail d'appréciations équilibré (cf. Illustration 13) : parmi les parlementaires ayant répondu, à peu près autant y voient un potentiel d'amélioration de la conciliation (34 %

concernant la vie professionnelle ; 35 % concernant la vie familiale) qu'un potentiel de détérioration (37 % concernant la vie professionnelle ; 30 % concernant la vie familiale) ou ni l'un ni l'autre (30 % concernant la vie professionnelle ; 35 % concernant la vie familiale)<sup>24</sup>.

**Falls der Sessionsrhythmus zu kürzeren, dafür häufiger stattfindenden Sessionen geändert würde, wie würde sich dies auf Ihre Lebenssituation auswirken?**

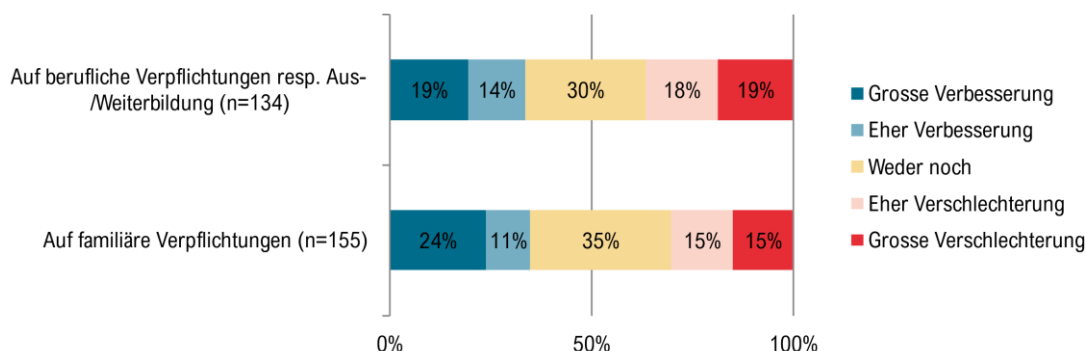


Illustration 13 : Appréciation des effets d'un changement du rythme des sessions sur la situation personnelle. La question de la compatibilité professionnelle a été posée uniquement aux personnes ayant une activité professionnelle ou suivant une formation. Source : enquête en ligne auprès des parlementaires, 2022.

La ventilation des réponses entre les catégories de personnes et les groupes parlementaires donne une vision détaillée de la variété des parlementaires qui considèrent qu'un changement de rythme leur apporterait personnellement des avantages ou des inconvénients (cf. Tableau 9).

Appréciation		Conciliation avec la vie professionnelle	Conciliation avec la vie familiale
Amélioration	Catégories de personnes	– <b>Âge</b> : ≤ 43 ans (50 %) – <b>Enfants</b> : avec (48 %) – <b>Sexe</b> : femmes (47 %)	– <b>Âge</b> : ≤ 43 ans (52 %) – <b>Enfants</b> : avec (51 %) – <b>Sexe</b> : femmes (46 %)
	Groupes parlementaires	Vert-e-s (72 %), PS (60 %), PVL (58 %)	Vert-e-s (73 %), PS (55 %), PVL (54 %)
Détérioration	Catégories de personnes	– <b>Conseil</b> : États (50 %) – <b>Situation professionnelle</b> : activité indépendante (48 %) – <b>Taux d'occupation</b> : ≥ 50 % (47 %) – <b>Sexe</b> : hommes (45 %)	– <b>Âge</b> : ≥ 64 ans (50 %)
	Groupes parlementaires	UDC (66 %), Centre (65 %)	UDC (62 %)

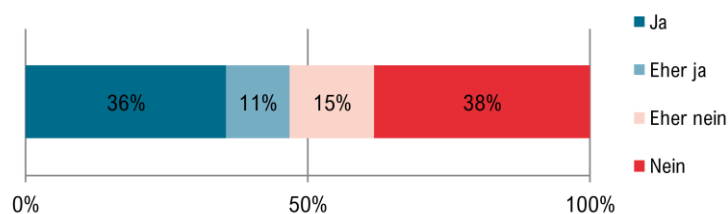
Tableau 9 : Ventilation par catégories de personnes et groupes parlementaires des appréciations concernant les effets sur la situation personnelle d'un changement de rythme des sessions. Sont indiqués les groupes parlementaires et les catégories de personnes ayant adhéré à 45 % ou plus à la déclaration selon laquelle ce changement apportera une amélioration importante ou plutôt importante ou bien à la déclaration selon laquelle il apportera une détérioration importante ou plutôt importante. Source : enquête en ligne auprès des parlementaires, 2022.

Le graphique ci-après indique dans quelle mesure les parlementaires ayant répondu sont favorables ou non à l'idée d'un changement de rythme des sessions (cf. Illustration 14). L'idée a du

<sup>24</sup> Les parlementaires en cours de mandat ont été interrogés sur les effets d'un changement de rythme des sessions (sessions plus courtes et plus fréquentes) pour les personnes de leur entourage susceptibles d'être intéressées par un mandat parlementaire. Ils sont 39 % dans chacun des conseils à penser que ce changement pourrait être intéressant pour la conciliation avec les obligations professionnelles et familiales.

succès auprès d'une forte minorité (47 %) et déplaît à une courte majorité (53 %). La ventilation des appréciations par catégories de personnes et groupes parlementaires montre clairement qui s'intéresse à l'idée d'un changement de rythme des sessions.

**Stehen Sie einer Änderung des Sessionsrhythmus (kürzer, häufiger stattfindend) grundsätzlich offen gegenüber?**



**Ouverture à l'idée**

**Selon les catégories de personnes et les groupes parlementaires**

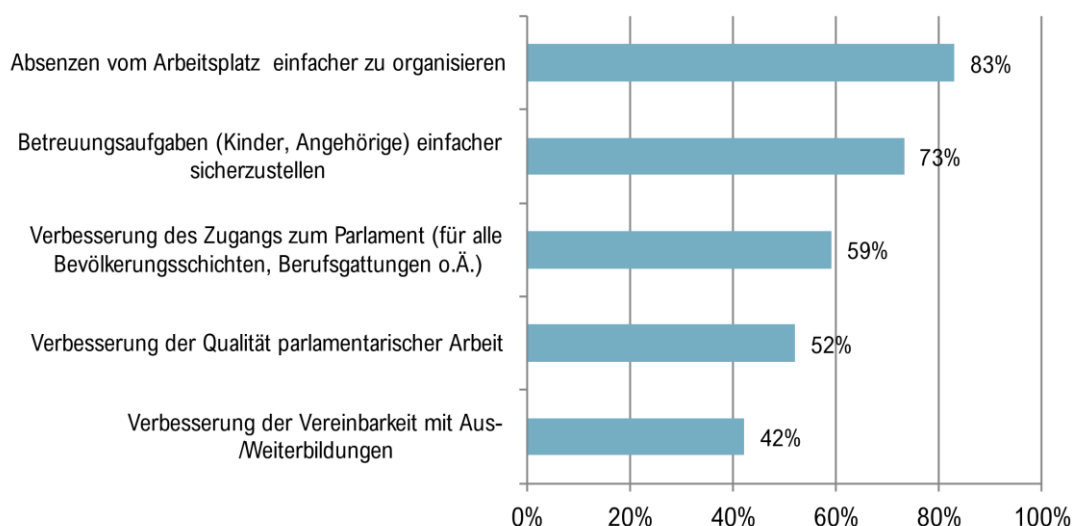
**Catégories de personnes :**

- **Âge** : ≤ 43 ans (63 %)
- **Sexe** : femmes (60 %)
- **Enfants** : avec (56 %)
- **Taux d'occupation** : < 50 % (55 %)
- **Déplacements à Berne** : navettes régulières (55 %) ou occasionnelles (51 %)
- **Conseil** : national (51 %)
- **Groupes parlementaires** : PS (86 %), Vert-e-s (85 %), PVL (69 %)

Illustration 14 : Ouverture à l'idée d'un changement de rythme des sessions (n=152). Ventilation : sont indiqués les groupes parlementaires et les catégories de personnes avec un taux de réponses positives ≥ 45 %. Source : enquête en ligne auprès des parlementaires, 2022.

Les deux graphiques qui suivent récapitulent les arguments présentés pour et contre un changement de rythme des sessions (cf. Illustration 15).

### Befürwortende Argumente



### Ablehnende Argumente

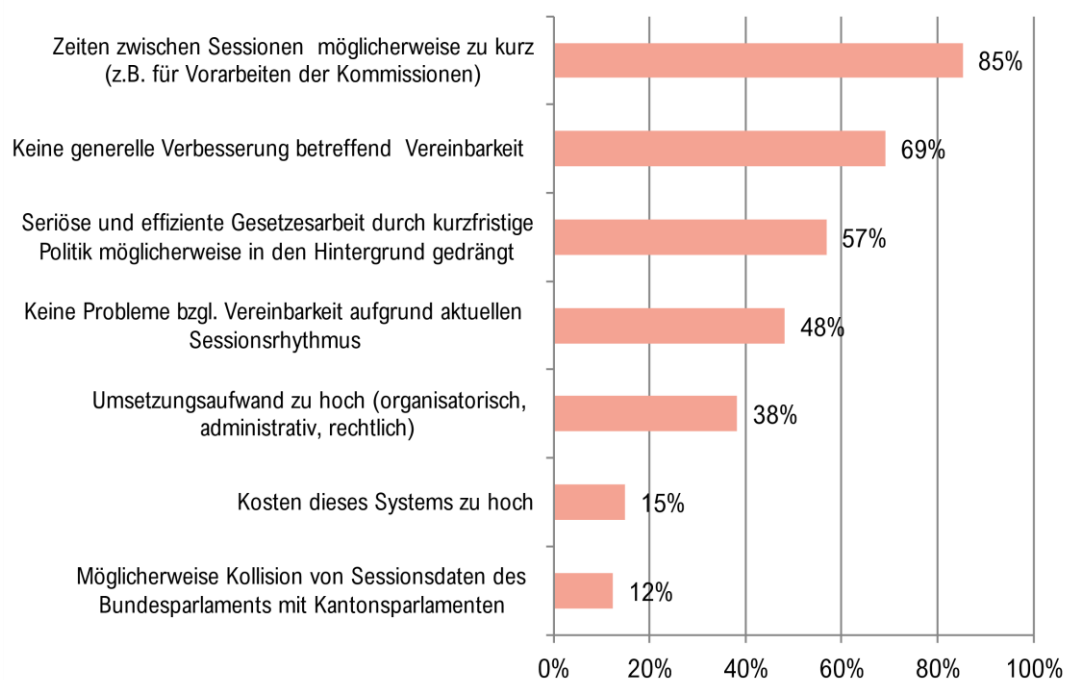


Illustration 15 : Arguments pour (n=71) et contre (n=81) des sessions plus courtes et plus fréquentes. Les arguments pour ont été soumis pour avis aux parlementaires qui se sont déclarés favorables ou plutôt favorables à l'idée et les arguments contre aux parlementaires qui se sont déclarés plutôt défavorables ou défavorables à l'idée. Réponses multiples possibles. Source : enquête en ligne auprès des parlementaires, 2022.

**Groupes de réflexion (parlementaires en cours de mandat et anciens parlementaires).** Le système actuel des sessions est largement critiqué. Depuis l'instauration des deux Chambres, il n'a jamais été adapté aux dynamiques sociétales, politiques, technologiques ou professionnelles, pas plus qu'il n'a suivi l'évolution des besoins. Conçu « par des hommes âgés sans obligations familiales pour des hommes âgés sans obligations familiales », cela fait longtemps qu'il est devenu obsolète. Sans compter qu'il est fatigant de siéger trois semaines. C'est pourquoi la quasi-totalité des personnes ayant participé aux groupes de réflexion sont favorables à un changement, même si elles pensent qu'il faut maintenir le regroupement des travaux parlementaires. Certaines personnes sont favorables à des sessions plus courtes et plus fréquentes, qui correspondraient mieux à la dynamique générale actuelle (coronavirus, guerre, etc.).

D'autres sont pour des sessions de trois semaines, mais avec des semaines plus courtes : si elles duraient trois à quatre jours, elles laisseraient davantage de temps pour le métier et la famille pendant les sessions. Il serait possible de réduire la durée des semaines de session sans diminuer le nombre de dossiers traités, par exemple en raccourcissant les pauses de midi, en diminuant le nombre d'événements organisés par les lobbys ou encore en densifiant ou en allongeant les programmes quotidiens. Les membres des groupes de réflexion comprennent l'importance accordée aux repas du soir pris en commun, mais ils estiment que la question de la conciliation avec la vie familiale et la vie professionnelle, et donc de l'accès au mandat parlementaire fédéral, mérite de passer avant. Cependant, il y a de gros obstacles à surmonter pour parvenir à changer le système actuel des sessions : le conservatisme, ou, plus précisément, le souhait de perpétuer des habitudes héritées de temps révolus, l'organisation des séances de commission et l'inégalité des trajets à faire pour venir à Berne.

#### 4.2.3 Synthèse et appréciation de la mesure

Modification du rythme et de la durée des sessions	
Idée	
Description	Modifier l'organisation des sessions afin que celles-ci soient moins intensives que dans le système actuel (trois semaines quatre fois par an). Il est envisageable de réduire la durée des sessions et d'augmenter le nombre de sessions ou de raccourcir les semaines de session et de conserver le nombre de sessions.
Effets recherchés	<ul style="list-style-type: none"> <li>– <b>Amélioration de la conciliation</b> : meilleure compatibilité avec les exigences de présence dans le domaine professionnel, les rythmes du monde du travail et les possibilités d'accueil i des enfants.</li> <li>– <b>Participation à la vie politique</b> : selon les modalités choisies, le travail parlementaire peut devenir compatible avec un plus large éventail de métiers et de situations personnelles.</li> </ul>
Effets secondaires (potentiels)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– <b>Détérioration de l'efficacité et de l'efficience du Parlement</b> : risque de report de sujets et de débats à la session ou à la semaine de session suivante.</li> <li>– <b>Participation à la vie politique</b> : risque de détériorer l'accès au mandat parlementaire pour les catégories de personnes et de métiers auxquelles le système actuel convient ou qui s'y sont adaptées.</li> </ul>
Exemples concrets	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Canton de Berne : au maximum cinq sessions de deux semaines</li> <li>– Canton des Grisons : six sessions de trois jours au plus</li> <li>– Canton du Valais : six sessions de quatre jours</li> <li>– Canton de Zurich : séances hebdomadaires</li> </ul>
Appréciation des parlementaires en cours de mandat (proportion d'avis positifs)	
Amélioration de la situation sur le plan personnel	Métier et formation : 34 %      Situation familiale : 35 %
	<i>Par catégories de personnes (proportion d'avis positifs ≥ 45 %)</i>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>– <b>Âge</b> : ≤ 43 ans</li> <li>– <b>Enfants</b> : avec</li> <li>– <b>Sexe</b> : femmes</li> </ul>
Adhésion	Ouverture à l'idée : 47 %
	<i>Par catégories de personnes et groupes parlementaires (proportion d'avis positifs ≥ 45 %)</i>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>– <b>Âge</b> : ≤ 43 ans</li> <li>– <b>Sexe</b> : femmes</li> <li>– <b>Enfants</b> : avec</li> <li>– <b>Taux d'occupation</b> : &lt; 50 %</li> <li>– <b>Déplacements à Berne</b> : navettes régulières et navettes occasionnelles</li> <li>– <b>Conseil</b> : national</li> <li>– <b>Groupes parlementaires</b> : PS, Vert-e-s, PVL</li> </ul>
Mise en œuvre	

Modification du rythme et de la durée des sessions	
Tâches	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Conception tenant compte d'autres processus (p. ex. Conseil fédéral, partis), y compris adaptation des bases légales (notamment de la loi sur le Parlement)</li> <li>– Mise en pratique du nouveau rythme dans les conseils, les commissions et les groupes parlementaires en prévoyant un temps d'adaptation</li> <li>– Adaptation des conditions de travail dans les Services du Parlement</li> <li>– Adaptation de l'organisation mise en place par les parlementaires en cours de mandat pour gérer leurs absences au travail, dans la formation et dans la famille</li> </ul>
Responsables	Parlement, bureaux des deux conseils, Services du Parlement
Bilan	
Efficacité	<b>Indéterminée.</b> Selon l'enquête en ligne, il y a dans les réponses reçues à peu près autant de parlementaires qui pensent que le changement de rythme des sessions apportera une amélioration à leur situation personnelle que de parlementaires qui pensent le contraire. Les groupes de réflexion estiment que la mesure, selon les modalités choisies, pourrait être plutôt efficace.
Adhésion	<b>Moyenne.</b> Une petite moitié des parlementaires ayant répondu sont ouverts à la mesure.

Tableau 10 : Synthèse et appréciation de l'idée de changer le rythme et la durée des sessions

### 4.3 Possibilité de participation numérique aux séances plénières

#### 4.3.1 Obstacle visé

Alors que les commissions parlementaires sont autorisées à tenir leurs séances en vidéoconférence, sous certaines conditions, cela est impossible pour les séances plénières du Conseil national et du Conseil des États. L'idée d'une participation numérique aux séances plénières des Chambres fédérales a été présentée en particulier dans des interventions et des initiatives parlementaires récentes et en lien avec la pandémie de coronavirus. Mais cette possibilité est envisagée comme une solution pour les élues et les élus qui sont empêchés de prendre part physiquement à une séance plénière pour une raison impérieuse, par exemple pendant un congé de maternité ou un congé parental non rémunéré<sup>25</sup>.

#### 4.3.2 Apports des enquêtes

**Réflexions et choix d'autres parlements.** L'utilisation des technologies numériques pour des rencontres de toutes sortes et pour le télétravail a connu une forte expansion durant la pandémie de coronavirus. Les concepteurs de logiciels comme MS Teams, Zoom ou Skype ont fait évoluer leurs produits pour mieux répondre aux besoins du télétravail et les normes de sécurité ont été considérablement renforcées. Le télétravail est devenu courant dans de nombreux métiers et, contrairement à ce que l'on craignait auparavant, la productivité n'en a pas pâti. Quelques parlements cantonaux ont eux aussi recouru à des formats numériques ou hybrides, tout au moins pour des séances de commission et de groupe. Dans le canton de Fribourg, les membres du Grand Conseil absents pour cause de COVID-19 ou appartenant à un groupe vulnérable ont eu la possibilité de participer aux débats par MS Teams et de voter en ligne. Le Parlement de Lettonie a totalement numérisé son activité et il lui a suffi de quelques semaines au début de la pandémie pour développer la plateforme e-Saeima, qui permet aux parlementaires de participer virtuellement et de voter par voie électronique et au public de suivre les séances (Services du Parlement 2021 ; UIP 2021). De même, le Conseil de l'Europe et ses organes, dont l'Assemblée parlementaire, ont siégé sous une forme virtuelle ou hybride pendant la pandémie de coronavirus, avec obligation pour les personnes présentes physiquement,

<sup>25</sup> On peut citer en particulier l'initiative parlementaire Katja Christ (20.425). D'autres interventions ou initiatives dans ce sens n'établissent pas de lien direct avec les questions de conciliation.

comme pour celles participant numériquement, d'utiliser le logiciel ou la plateforme KUDO pour voter (Conseil de l'Europe 2021).

**Enquête en ligne auprès des parlementaires.** Une petite moitié des parlementaires ayant répondu pensent que la possibilité de participer numériquement aux séances plénières apporterait une grande amélioration ou plutôt une amélioration à leur situation personnelle en ce qui concerne la conciliation de leur mandat avec leurs obligations professionnelles (43 %) et avec leurs obligations familiales (42 % ; cf. Illustration 16)<sup>26</sup>. Ils sont à peu près autant à estimer que cela n'apporterait ni amélioration ni détérioration (37 % dans le domaine professionnel ; 44 % dans le domaine familial). Une petite partie des personnes ayant répondu estime que cela compromettrait ou compromettrait plutôt la conciliation avec leur vie professionnelle (20 %) et avec leur vie familiale (14 %).

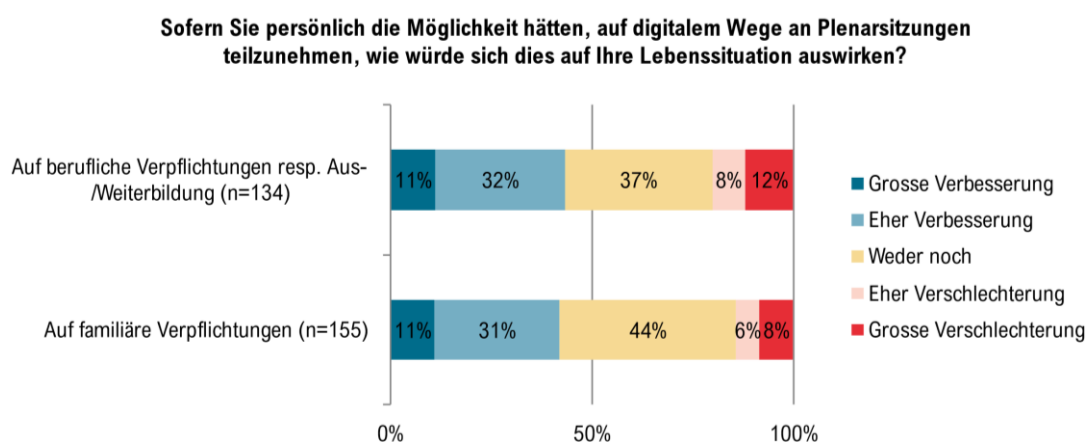


Illustration 16 : Appréciation des effets sur la situation personnelle de l'introduction d'une participation numérique aux séances plénières. La question de la compatibilité professionnelle a été posée uniquement aux personnes ayant une activité professionnelle ou suivant une formation. Source : enquête en ligne auprès des parlementaires, 2022.

Une analyse plus fine des réponses relatives à la possibilité de participer numériquement aux séances plénières montre que cette idée recueille une majorité d'avis positifs dans certains groupes parlementaires et catégories de personnes alors qu'elle ne suscite une majorité d'avis négatifs dans aucun groupe ou catégorie (cf. Tableau 11).

Appréciation		Conciliation avec la vie professionnelle	Conciliation avec la vie familiale
Amélioration	Catégories de personnes	<ul style="list-style-type: none"> <li>– <b>Sexe</b> : femmes (57 %)</li> <li>– <b>Âge</b> : ≤ 43 ans (53 %)</li> <li>– <b>Enfants</b> : avec (50 %)</li> <li>– <b>Déplacements à Berne</b> : navettes occasionnelles (50 %)</li> <li>– <b>Conseil</b> : national (49 %)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– <b>Enfants</b> : avec (65 %)</li> <li>– <b>Âge</b> : ≤ 43 ans (55 %)</li> <li>– <b>Déplacements à Berne</b> : navettes régulières (53 %)</li> <li>– <b>Sexe</b> : femmes (52 %)</li> <li>– <b>Taux d'occupation</b> : &lt; 50 % (52 %)</li> </ul>
	Groupes parlementaires	PVL (92 %), Vert-e-s (72 %), PS (48 %)	Vert-e-s (73 %), PVL (69 %), PLR (46 %)
Détérioration	Catégories de personnes	---	---

<sup>26</sup> Les chiffres sont analogues lorsque l'on interroge les parlementaires sur les mesures qui pourraient être utiles pour les personnes de leur entourage susceptibles d'être intéressées par un mandat parlementaire : 35 % des personnes ayant répondu estiment que la possibilité de participer numériquement aux séances plénières serait intéressante pour la conciliation avec une activité professionnelle et 34 % qu'il en serait de même pour la conciliation avec les obligations familiales.

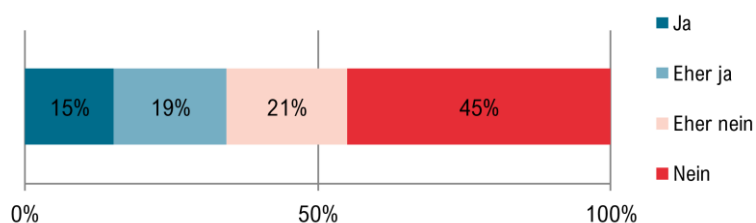


Appréciation		Conciliation avec la vie professionnelle	Conciliation avec la vie familiale
	Groupes parlementaires	---	---

Tableau 11 : Ventilation par catégories de personnes et groupes parlementaires des appréciations concernant les effets sur la situation personnelle de la possibilité de participer numériquement aux séances plénières. Sont indiqués les groupes parlementaires et les catégories de personnes ayant adhéré à 45 % ou plus à la déclaration selon laquelle ce changement apportera une grande amélioration ou plutôt une amélioration ou bien à la déclaration selon laquelle il apportera une grande détérioration ou plutôt une détérioration. Source : enquête en ligne auprès des parlementaires, 2022.

L'idée de permettre une participation numérique aux séances plénières ne rallie pas les suffrages (cf. Illustration 17) : deux tiers environ des personnes ayant répondu se disent hostiles ou plutôt hostiles à l'idée tandis qu'un gros tiers se déclarent ouvertes ou plutôt ouvertes.

#### Stehen Sie der Einführung einer digitalen Teilnahme an Plenumsitzungen grundsätzlich offen gegenüber?



Ouverture à l'idée	Selon les catégories de personnes et les groupes parlementaires
	<b>Catégories de personnes :</b> – <b>Sexe</b> : femmes (46 %) – <b>Déplacements à Berne</b> : navettes occasionnelles (46 %) – <b>Groupes parlementaires</b> : PVL (83 %), Vert-e-s (67 %), PS (54 %)

Illustration 17 : Ouverture à l'idée d'une participation numérique aux séances plénières (n=151). Ventilation : sont indiqués les groupes parlementaires et les catégories de personnes avec un taux de réponses positives  $\geq 45\%$ . Source : enquête en ligne auprès des parlementaires, 2022.

Les graphiques qui suivent récapitulent les arguments présentés pour et contre la possibilité de participer numériquement aux séances plénières (cf. Illustration 18).

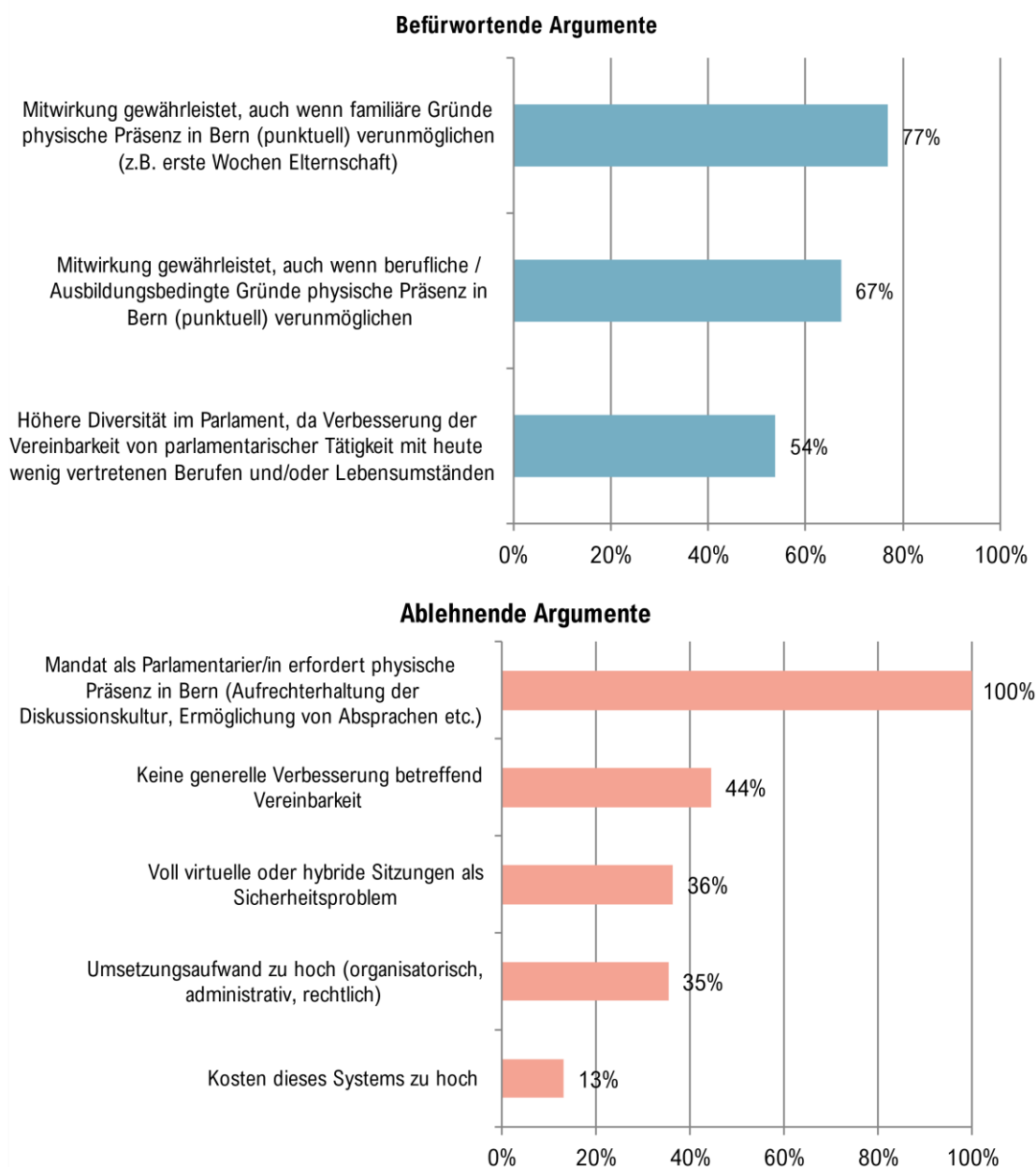


Illustration 18 : Arguments pour (n=52) et contre (n=99) une participation numérique aux séances plénières. Les arguments pour ont été soumis pour avis aux parlementaires qui se sont déclarés favorables ou plutôt favorables à l'idée et les arguments contre aux parlementaires qui se sont déclarés hostiles ou plutôt hostiles à l'idée. Réponses multiples possibles. Source : enquête en ligne auprès des parlementaires, 2022.

### Groupes de réflexion (parlementaires en cours de mandat et anciens parlementaires).

Les personnes consultées estiment que la possibilité de prendre part numériquement aux séances plénières n'améliorerait pas la conciliation, car une séance plénière requiert une attention totale et ne permet pas de surveiller les enfants ou de travailler à côté. Cette option pourrait même affaiblir la position des parents, et plus spécialement des mères, au sein des conseils, car les personnes qui participeraient aux séances par voie numérique seraient largement exclues du « jeu politique », ce qui leur ferait perdre de l'influence au sein du conseil. De plus, la participation numérique n'est pas considérée comme constructive pour l'activité politique : un parlement, c'est aussi une intelligence collective et une présence virtuelle ne permet pas les précieux échanges personnels informels qui se déroulent dans l'enceinte du Palais fédéral. Si l'on n'est pas sur place, on ne peut pas interroger ses collègues pour résoudre vite et bien un problème de compréhension dans un dossier complexe. Pendant la pandémie de coronavirus, la participation aux séances de commission s'est faite en partie à distance, mais

il y a eu des malentendus à répétition. Si la possibilité d'une participation numérique est instaurée, il faudrait qu'elle soit réservée à des cas d'empêchement exceptionnels, par exemple à la suite de la naissance d'un enfant ou d'un accident. Mais cela n'aura aucune incidence sur la conciliation en général. Selon les personnes consultées, le vote électronique pourrait néanmoins avoir quelques effets positifs, par exemple en limitant le phénomène des entrées en trombe juste avant le vote, voire en réduisant le niveau de bruit.

### 4.3.3 Synthèse et appréciation de la mesure

Possibilité de participation numérique aux séances plénières	
Idée	
Description	Ouvrir la possibilité de participer aux séances plénières par voie numérique.
Effets recherchés	<ul style="list-style-type: none"> <li>– <b>Effectif complet et rapports de force</b> : la possibilité de participer numériquement réduit les absences aux séances et aux votes dues à la maternité et à la paternité ou à des obligations professionnelles ou familiales inévitables.</li> <li>– <b>Amélioration de la conciliation</b> : la présence numérique peut améliorer la conciliation en évitant des trajets et en offrant une flexibilité géographique.</li> </ul>
Effets secondaires (potentiels)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– <b>Détérioration de l'efficacité et de l'efficience du Parlement</b> : si les parlementaires recourent beaucoup à la participation numérique, cela réduira les possibilités d'échanges personnels et l'espace à disposition pour développer des idées et des solutions par-delà les frontières partisans.</li> <li>– <b>Perte d'influence</b> : il est possible que l'absence physique des parlementaires qui participent numériquement affaiblisse leur position.</li> </ul>
Exemples concrets	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Le canton de Fribourg a permis la participation numérique aux séances et aux votes durant la pandémie de COVID-19.</li> <li>– Le Parlement de Lettonie travaille en mode numérique.</li> <li>– Le Conseil de l'Europe et ses organes ont siégé de manière hybride durant la pandémie de COVID-19.</li> </ul>
Appréciation des parlementaires en cours de mandat (proportion d'avis positifs)	
Amélioration de la situation sur le plan personnel	Métier et formation : 43 %      Situation familiale : 45 %
	<i>Par catégories de personnes (proportion d'avis positifs ≥ 45 %)</i>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>– <b>Sexe</b> : femmes</li> <li>– <b>Âge</b> : ≤ 43 ans</li> <li>– <b>Enfants</b> : avec</li> <li>– <b>Déplacements à Berne</b> : navettes occasionnelles</li> <li>– <b>Conseil</b> : national</li> <li>– <b>Enfants</b> : avec</li> <li>– <b>Âge</b> : ≤ 43 ans</li> <li>– <b>Déplacements à Berne</b> : navettes régulières</li> <li>– <b>Sexe</b> : femmes</li> <li>– <b>Taux d'occupation</b> : &lt; 50 %</li> </ul>
Adhésion	Ouverture à l'idée : 34 %
	<i>Par catégories de personnes et groupes parlementaires (proportion d'avis positifs ≥ 45 %)</i>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>– <b>Sexe</b> : femmes</li> <li>– <b>Déplacements à Berne</b> : navettes occasionnelles</li> <li>– <b>Groupes parlementaires</b> : PVL, Vert-e-s, PS</li> </ul>
Mise en œuvre	
Tâches	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Conception ; achat ou développement et mise en œuvre de solutions techniques (y compris adaptation des bases légales, notamment de la loi sur le Parlement)</li> <li>– Maintenance de la solution technique</li> <li>– Travail d'animation pour l'intégration des personnes participant par voie numérique durant les séances</li> <li>– Formation des parlementaires</li> </ul>
Responsables	Parlement, bureaux des deux conseils, Services du Parlement
Bilan	

Possibilité de participation numérique aux séances plénières	
Efficacité	<b>Moyenne.</b> Près de la moitié des parlementaires ayant répondu estiment que la mesure apporterait une amélioration à leur situation personnelle. Selon les groupes de réflexion, la mesure est inadaptée au travail parlementaire quotidien.
Adhésion	<b>Moyenne.</b> Environ un tiers des parlementaires ayant répondu ainsi que plusieurs catégories de personnes et groupes parlementaires sont ouverts à l'idée.

Tableau 12 : Synthèse et appréciation de l'idée d'instaurer une possibilité de participation numérique aux séances plénières

## 4.4 Décalage des horaires des séances

### 4.4.1 Obstacle visé

Les horaires des séances pendant les sessions ont été présentés en détail sous le chiffre 2.2. Quelques propositions de changement ont été faites par le passé, par exemple démarrer les séances plus tard le matin pour que les parlementaires puissent venir à Berne depuis leur lieu de résidence. Il est envisageable également d'arrêter les séances plus tôt le soir.

### 4.4.2 Apports des enquêtes

**Réflexions et choix d'autres parlements.** Lors des entretiens, les représentations des cantons ont maintes fois mentionné l'importance de pouvoir planifier, ce qui suppose des horaires de séance maîtrisés. Mais lorsque le parlement se réunit hebdomadairement, la durée des séances dépend souvent de la charge de travail. A contrario, les parlements ayant un système de sessions respectent davantage les soirées en famille, les loisirs et les horaires des structures d'accueil telles que les crèches. Les parlements qui siègent plusieurs jours d'affilée veillent en outre à ce que les commissions puissent se réunir avant ou après les séances du conseil, ce qui permet de grouper les obligations parlementaires.

**Enquête en ligne auprès des parlementaires.** Les parlementaires ont un avis ambivalent concernant l'impact d'un décalage des horaires des séances sur leur situation personnelle (sachant que l'enquête a choisi de ne pas parler de la *manière* dont cela pourrait ou devrait se faire ; cf. Illustration 19)<sup>27</sup>. Ainsi, une grande partie des personnes ayant répondu pensent que cela n'apporterait ni une amélioration ni une détérioration (52 % sur le plan professionnel et 57 % sur le plan familial). En ce qui concerne la conciliation avec l'activité professionnelle, 21 % des personnes ayant répondu estiment qu'elle pourrait s'améliorer et 26 % qu'elle pourrait se détériorer. Quant à la conciliation avec la vie de famille, 29 % pensent qu'elle pourrait s'améliorer et 14 % qu'elle pourrait se détériorer.

<sup>27</sup> Interrogés sur leur appréciation des effets de la mesure pour les personnes de leur entourage susceptibles d'être intéressées par un mandat parlementaire, les parlementaires en cours de mandat sont 23 % à penser que ce changement pourrait être intéressant pour la conciliation avec les obligations professionnelles et 34 % qu'il pourrait être intéressant pour la conciliation avec les obligations familiales.

**Falls die Sitzungszeiten während der Sessionen verschoben würden, wie würde sich dies auf Ihre Lebenssituation auswirken?**

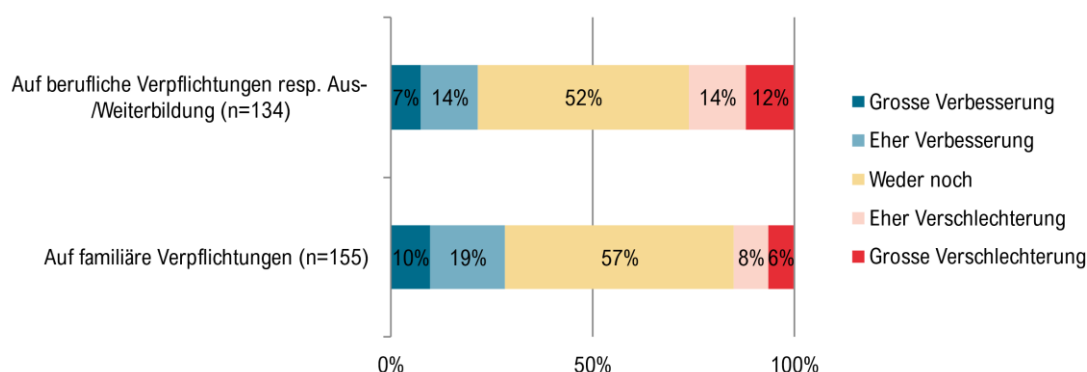


Illustration 19 : Appréciation des effets d’un décalage des horaires des séances sur la situation personnelle. La question de la compatibilité professionnelle a été posée uniquement aux personnes ayant une activité professionnelle ou suivant une formation. Source : enquête en ligne auprès des parlementaires, 2022.

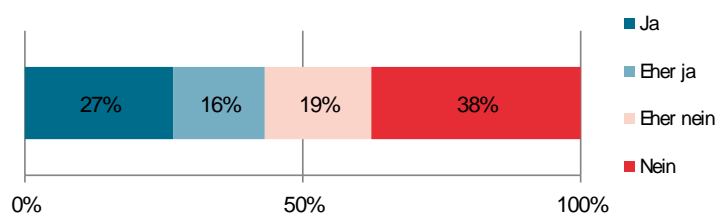
Le tableau ci-après montre que l’idée de décaler les horaires des séances recueille des avis positifs particulièrement nombreux dans certains groupes parlementaires et catégories de personnes (cf. Tableau 13) alors que le contraire n’est vrai d’aucune catégorie de personnes et seulement de groupes parlementaires isolés.

Appréciation		Conciliation avec la vie professionnelle	Conciliation avec la vie familiale
Amélioration	Catégories de personnes	– <b>Déplacements à Berne</b> : navettes régulières (52 %)	– <b>Âge</b> : ≤ 43 ans (50 %) – <b>Déplacements à Berne</b> : navettes régulières (50 %) – <b>Enfants</b> : avec (47 %)
	Groupes parlementaires	PS (52 %)	Vert-e-s (62 %), PS (52 %)
Détérioration	Catégories de personnes	---	---
	Groupes parlementaires	Centre (50 %), UDC (49 %)	UDC (46 %)

Tableau 13 : Ventilation par catégories de personnes et groupes parlementaires des appréciations concernant les effets sur la situation personnelle d’un décalage des horaires des séances. Sont indiqués les groupes parlementaires et les catégories de personnes ayant adhéré à 45 % ou plus à la déclaration selon laquelle ce changement apportera une grande amélioration ou plutôt une amélioration ou bien à la déclaration selon laquelle il apportera une grande détérioration ou plutôt une détérioration. Source : enquête en ligne auprès des parlementaires, 2022.

Lorsque l’on demande aux parlementaires dans quelle mesure ils sont ouverts à l’idée d’un décalage des horaires des séances pendant les sessions, la tendance générale est plutôt négative (cf. Illustration 20) : environ 57 % se déclarent hostiles et 43 % ouverts à l’idée. Le tableau situé sous le graphique montre les catégories de personnes et les groupes parlementaires dans lesquels les réponses favorables sont particulièrement nombreuses.

Stehen Sie einer Verschiebung der Sitzungszeiten während der Sessionen grundsätzlich offen gegenüber?



**Ouverture à l'idée**

**Selon les catégories de personnes et les groupes parlementaires**

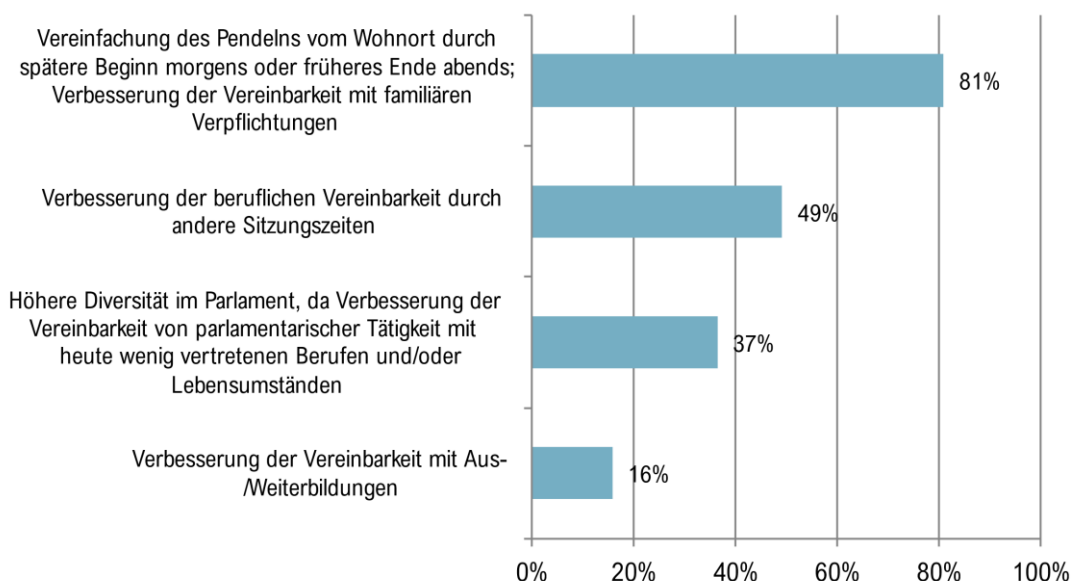
**Catégories de personnes :**

- **Déplacements à Berne** : navettes régulières (61 %) ou occasionnelles (58 %)
- **Âge** : ≤ 43 ans (60 %)
- **Sexe** : femmes (58 %)
- **Conseil** : national (48 %)
- **Groupes parlementaires** : Vert-e-s (79 %), PS (75 %), PVL (50 %)

Illustration 20 : Ouverture à l'idée d'un décalage des horaires des séances (n=146). Ventilation : sont indiqués les groupes parlementaires et les catégories de personnes avec un taux de réponses positives ≥ 45 %. Source : enquête en ligne auprès des parlementaires, 2022.

Les graphiques qui suivent récapitulent les arguments présentés pour et contre un décalage des horaires des séances (cf. Illustration 21).

### Befürwortende Argumente



### Ablehnende Argumente

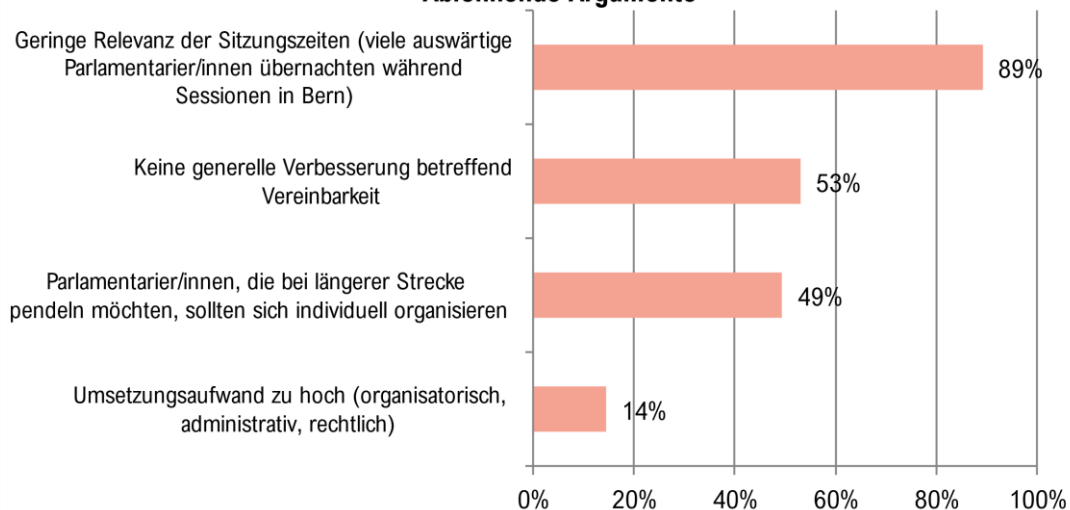


Illustration 21 : Arguments pour (n=63) et contre (n=83) un décalage des horaires des séances. Les arguments pour ont été soumis pour avis aux parlementaires qui se sont déclarés favorables ou plutôt favorables à l'idée et les arguments contre aux parlementaires qui se sont déclarés hostiles ou plutôt hostiles à l'idée. Réponses multiples possibles. Source : enquête en ligne auprès des parlementaires, 2022.

**Groupes de réflexion (parlementaires en cours de mandat et anciens parlementaires).** La proposition de raccourcir d'une heure les pauses de midi a été évoquée sous le chiffre 4.2. En discutant des horaires des séances, les groupes de réflexion se sont également demandé s'il ne faudrait pas mettre en place des horaires fixes pour les votes. À l'heure actuelle, les votes ont lieu très irrégulièrement et souvent en dehors des horaires d'ouverture des crèches. S'il y avait des heures fixes pour les votes, comme au Parlement de Suède, cela permettrait de mieux concilier les obligations professionnelles et familiales avec le mandat parlementaire durant les sessions.

### 4.4.3 Synthèse et appréciation de la mesure

Décalage des horaires des séances	
Idée	
Description	Retarder le début des séances le matin pour permettre aux parlementaires de venir depuis leur lieu de résidence, à combiner éventuellement avec l'arrêt des séances plus tôt le soir. L'idée de raccourcir la pause de midi a été soulevée dans les groupes de réflexion.
Effets recherchés	– <b>Amélioration de la conciliation</b> : si les séances commencent plus tard le matin voire se finissent plus tôt le soir, cela facilite la navette entre Berne et le lieu de résidence et laisse davantage de temps pour la famille.
Effets secondaires (potentiels)	– <b>Augmentation du nombre d'objets pendants</b> : si la durée des séances est raccourcie, le nombre d'objets pendants risque d'augmenter.
Exemples concrets	Les cantons avec un système de sessions parlementaires ont des pratiques différentes en ce qui concerne les horaires des séances. Le niveau cantonal et le niveau fédéral ne sont pas directement comparables (p. ex. du fait de la différence de charge de travail entre les mandats parlementaires fédéraux et les mandats parlementaires cantonaux).
Appréciation des parlementaires en cours de mandat (proportion d'avis positifs)	
Amélioration de la situation sur le plan personnel	Métier et formation : 25 %      Situation familiale : 30 %
	<i>Par catégories de personnes (proportion d'avis positifs ≥ 45 %)</i>
	– <b>Déplacements à Berne</b> : navettes régulières      – <b>Âge</b> : ≤ 43 ans – <b>Déplacements à Berne</b> : navettes régulières – <b>Enfants</b> : avec
Adhésion	Ouverture à l'idée : 43 %
	<i>Par catégories de personnes et groupes parlementaires (proportion d'avis positifs ≥ 45 %)</i>
	– <b>Déplacements à Berne</b> : navettes régulières et occasionnelles – <b>Âge</b> : ≤ 43 ans – <b>Sexe</b> : femmes – <b>Conseil</b> : national – <b>Groupes parlementaires</b> : Vert-e-s, PS, PVL
Mise en œuvre	
Tâches	– Conception en tenant compte d'autres processus (p. ex. partis) – Adaptation des bases légales, notamment de la loi sur le Parlement – Mise en pratique des nouveaux horaires et élaboration du programme des sessions
Responsables	Parlement, bureaux des deux conseils, Services du Parlement
Bilan	
Efficacité	<b>Moyenne.</b> Moins d'un tiers des parlementaires ayant répondu considèrent que la mesure améliorera leur situation personnelle. Toutefois, certaines catégories de personnes en attendent une amélioration. Beaucoup de personnes ayant participé aux groupes de réflexion pensent que raccourcir la pause de midi peut être efficace pour améliorer la conciliation.
Adhésion	<b>Moyenne.</b> Une petite moitié des parlementaires ayant répondu et certains groupes parlementaires ou catégories de personnes se montrent ouverts ou plutôt ouverts à l'idée.

Tableau 14 : Synthèse et appréciation de l'idée de décaler les horaires des séances



## 4.5 Collaboratrices et collaborateurs personnels

### 4.5.1 Obstacle visé

Il a été proposé par le passé que les parlementaires puissent employer une collaboratrice ou un collaborateur personnel financé par la Confédération. L'art. 3a de la loi sur les moyens alloués aux parlementaires permet déjà de recourir à une collaboratrice ou un collaborateur personnel : chaque parlementaire perçoit une indemnité annuelle de 33 000 francs à titre de contribution aux dépenses de personnel et de matériel liées à l'exercice de son mandat<sup>28</sup>. Les parlementaires qui appuient les interventions demandant une augmentation de ces ressources y voient cependant une chance de lever un grand nombre d'obstacles à la conciliation<sup>29</sup>.

### 4.5.2 Apports des enquêtes

**Réflexions et choix d'autres parlements.** La possibilité d'un financement public direct des collaboratrices et collaborateurs personnels n'a pas fait l'objet de discussions d'envergure dans les parlements cantonaux. Cela tient probablement au fait que la charge de travail paraît gérable avec le soutien des services parlementaires.

**Enquête en ligne auprès des parlementaires.** Une augmentation de l'indemnité pour les collaboratrices et collaborateurs personnels paraît positive à la majorité des parlementaires ayant répondu, tout au moins du point de vue la conciliation de leur mandat avec leur activité professionnelle (55 %). Un peu moins de la moitié pensent que cela serait positif pour la conciliation avec leurs obligations familiales (42 % ; cf. Illustration 22), la majorité n'en attendant ni amélioration ni détérioration (52 %). Très peu de parlementaires considèrent que cette mesure détériorerait leur situation personnelle en ce qui concerne la compatibilité de leur mandat avec leur activité professionnelle ou leur vie familiale (6 % dans chaque domaine)<sup>30</sup>.

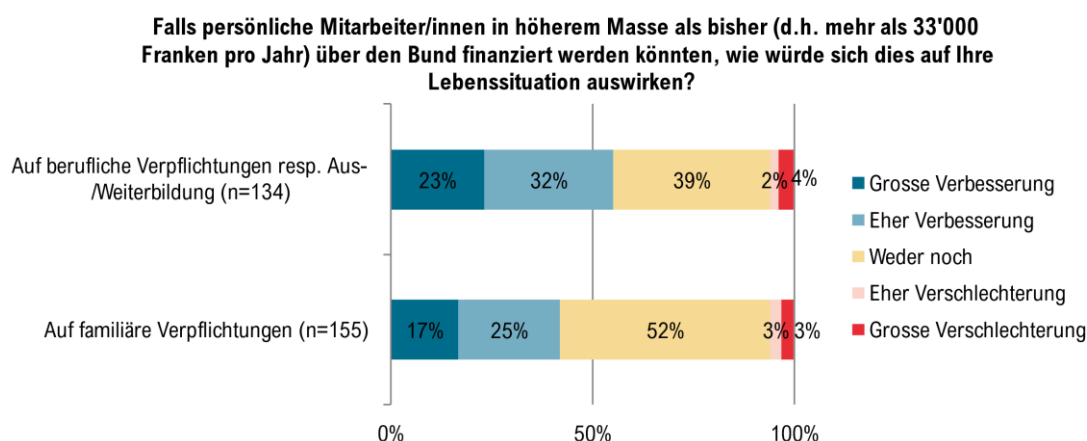


Illustration 22 : Appréciation des effets sur la situation individuelle d'une augmentation de l'indemnité pour les collaboratrices et les collaborateurs personnels. La question de la compatibilité professionnelle a été posée uniquement aux personnes ayant une activité professionnelle ou suivant une formation. Source : enquête en ligne auprès des parlementaires, 2022.

<sup>28</sup> La loi sur les indemnités parlementaires a été révisée sur proposition de la Commission des institutions politiques du Conseil national (02.400). Le but de la révision était d'allouer aux membres des deux conseils des ressources plus généreuses pour les soutenir dans l'exercice de leur mandat. L'innovation la plus importante à cet égard était la possibilité pour les parlementaires d'engager des collaboratrices ou des collaborateurs personnels afin qu'ils puissent « se concentrer sur les tâches politiques essentielles », mais aussi pour garantir que le travail parlementaire au sein d'un parlement de milice reste compatible avec l'exercice d'une activité professionnelle.

<sup>29</sup> Il s'agissait en effet explicitement de fournir un soutien à titre personnel et non pas de verser des contributions aux partis ou aux groupes parlementaires (p. ex. pour les collaboratrices et les collaborateurs scientifiques).

<sup>30</sup> Interrogés sur leur appréciation des effets de la mesure pour les personnes de leur entourage susceptibles d'être intéressées par un mandat parlementaire, les parlementaires en cours de mandat sont 43 % à penser que ce changement pourrait être intéressant pour la conciliation avec les obligations professionnelles et 35 % qu'il pourrait être intéressant pour la conciliation avec les obligations familiales.

Le tableau ci-après montre quels groupes parlementaires et catégories de personnes sont particulièrement enclins à penser que l'augmentation des indemnités pour les collaboratrices et les collaborateurs personnels améliorera la situation personnelle des parlementaires (cf. Tableau 15). Comme l'illustre le graphique ci-dessus, cette mesure ne recueille un grand nombre d'opinions négatives dans aucun sous-groupe analysé.

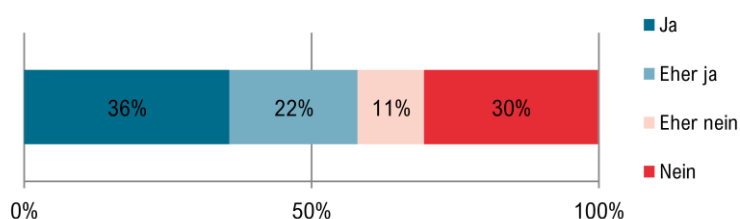
L'analyse a été poussée pour déterminer si les avis variaient selon que les parlementaires emploient ou non une collaboratrice ou un collaborateur personnel et, si oui, selon le taux d'occupation de cette personne. Il convient tout d'abord de préciser que plus de la moitié des personnes ayant répondu (55 %) disent employer un ou plusieurs collaborateurs ou collaboratrices personnels. Le taux d'occupation total se situe dans une fourchette de 5 à 130 %, avec une moyenne de 20 %. Même en ventilant les réponses selon l'emploi ou non d'une collaboratrice ou d'un collaborateur personnel et, si oui, selon leur taux d'occupation, l'augmentation des indemnités pour les collaboratrices et les collaborateurs personnels reste considérée comme une bonne chose pour la conciliation entre le mandat parlementaire et la vie professionnelle. Cet avis positif est le plus prononcé chez les parlementaires qui emploient une collaboratrice ou un collaborateur personnel à plus de 20 % (74 %). Les avis sont moins tranchés en ce qui concerne la conciliation avec la vie familiale (voir les chiffres dans le tableau ci-après).

Appréciation		Conciliation avec la vie professionnelle	Conciliation avec la vie familiale
Amélioration	Catégories de personnes	Tous les groupes étudiés	<ul style="list-style-type: none"> <li>– <b>Collab. perso.</b> : parlementaires avec collab. perso &gt; 20 % (60 %), parlementaires avec collab. perso. en général (50 %), parlementaires avec collab. perso ≤ 20 % (47 %)</li> <li>– <b>Enfants</b> : avec (55 %)</li> <li>– <b>Âge</b> : ≤ 43 ans (55 %)</li> <li>– <b>Sexe</b> : femmes (48 %)</li> <li>– <b>Taux d'occupation</b> : &lt; 50 % (46 %)</li> </ul>
	Groupes parlementaires	Vert-e-s (94 %), PVL (83 %), PS (72 %), PLR (58 %), Centre (45 %)	Vert-e-s (85 %), PVL (69 %), PS (52 %).
Détérioration	Catégories de personnes	---	---
	Groupes parlementaires	---	---

Tableau 15 : Ventilation par catégories de personnes et groupes parlementaires des appréciations concernant les effets sur la situation personnelle d'une augmentation de l'indemnité pour les collaboratrices et les collaborateurs personnels. Sont indiqués les groupes parlementaires et les catégories de personnes ayant adhéré à 45 % ou plus à la déclaration selon laquelle ce changement apportera une grande amélioration ou plutôt une amélioration ou bien à la déclaration selon laquelle il apportera une grande détérioration ou plutôt une détérioration. Source : enquête en ligne auprès des parlementaires, 2022.

La majorité des parlementaires ayant répondu sont d'ailleurs favorables à l'idée d'une augmentation de l'indemnité pour les collaboratrices et les collaborateurs personnels (env. 58 % ; cf. Illustration 23). Cela se retrouve dans la ventilation par catégories de personnes et par groupes parlementaires : seul un petit nombre se montre hostile à cette idée. La ventilation des réponses favorables est présentée dans le tableau sous le graphique.

**Stehen Sie der Erhöhung der Entschädigungen für  
persönliche Mitarbeitende grundsätzlich offen gegenüber?**



**Ouverture à l'idée**

**Selon les catégories de personnes et les groupes parlementaires**

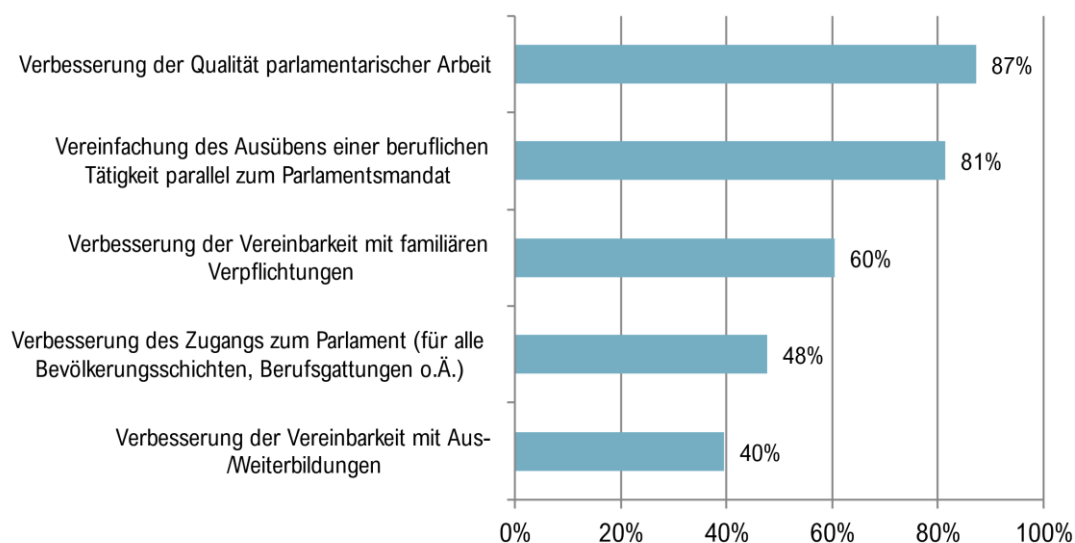
**Catégories de personnes :**

- **Collab. perso.** : indifférent ; parlementaires avec collab. perso. > 20 % (84 %), parlementaires avec collab. perso. ≤ 20 % (62 %), parlementaires sans collab. perso. (48 %)
- **Taux d'occupation** : indifférent ; < 50 % (70 %), ≥ 50 % (47 %)
- **Déplacements à Berne** : indifférent ; navettes occasionnelles (63 %), pas de navettes (59 %), navettes régulières (50 %)
- **Âge** : ≤ 43 ans (62 %), de 44 à 63 ans
- **Enfants** : indifférent ; avec (60 %), sans (56 %)
- **Conseil** : indifférent ; national (59 %), États (54 %)
- **Situation professionnelle** : activité salariée (53 %)
- **Groupes parlementaires** : Vert-e-s (100 %), PVL (92 %), PS (86 %), PLR (54 %)

Illustration 23 : Ouverture à l'idée d'une augmentation des indemnités pour les collaboratrices et les collaborateurs personnels (n=148). Ventilation : sont indiqués les groupes parlementaires et les catégories de personnes avec un taux de réponses positives ≥ 45 %. Source : enquête en ligne auprès des parlementaires, 2022.

Les graphiques qui suivent récapitulent les arguments présentés pour et contre une augmentation de l'indemnité pour les collaboratrices et collaborateurs personnels (cf. Illustration 24).

### Befürwortende Argumente



### Ablehnende Argumente

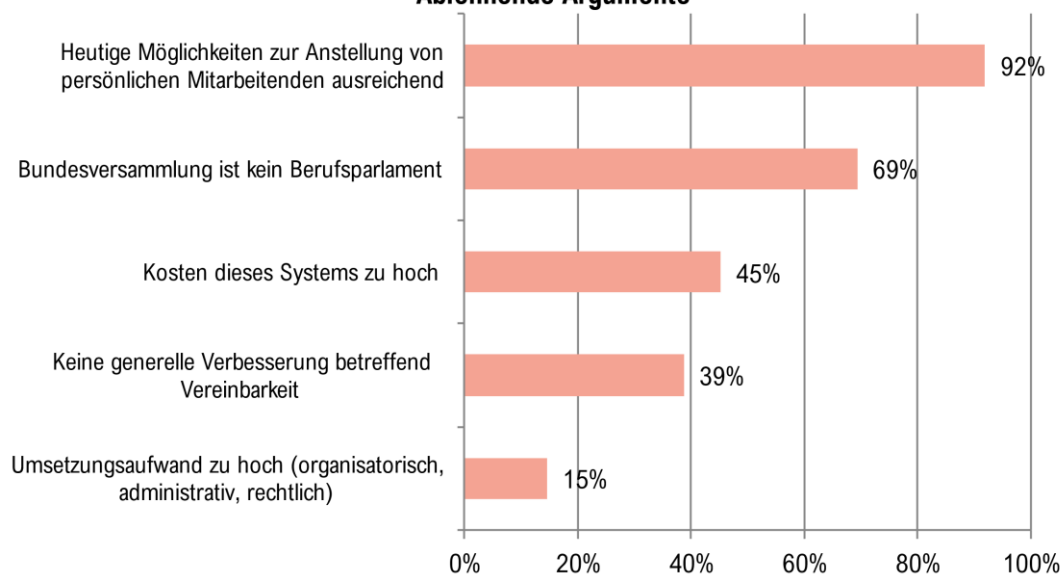


Illustration 24 : Arguments pour (n=86) et contre (n=62) une augmentation de l'indemnité pour les collaboratrices et les collaborateurs personnels. Les arguments pour ont été soumis pour avis aux parlementaires qui se sont déclarés favorables ou plutôt favorables à l'idée et les arguments contre aux parlementaires qui se sont déclarés hostiles ou plutôt hostiles à l'idée. Réponses multiples possibles. Source : enquête en ligne auprès des parlementaires, 2022.

Les réponses à la question ouverte font apparaître un argument supplémentaire en faveur de la mesure, invoqué ponctuellement : ce changement aurait pour effet de renforcer la position du Parlement par rapport à l'administration, voire par rapport aux associations, en lui permettant de réduire l'avance que celles-ci ont sur lui dans le domaine de l'information.

### Groupes de réflexion (parlementaires en cours de mandat et anciens parlementaires).

L'idée d'augmenter la contribution pour l'emploi d'une collaboratrice ou d'un collaborateur personnel a été saluée par la plupart des personnes ayant participé aux groupes de réflexion. Les collaboratrices et les collaborateurs personnels sont considérés comme importants pour décharger les parlementaires, car ils peuvent les aider dans les travaux de recherche, les tâches administratives, l'élaboration d'interventions, la rédaction de rapports ou l'organisation quotidienne. Mais il faut pour cela employer des personnes hautement qualifiées à plus de 50 %, ce qui coûte bien plus que le montant annuel de 33 000 francs à disposition. Comme le Parlement fédéral a des coûts de fonctionnement comparativement bas, une augmentation de cette contribution serait supportable. Mais elle ne doit pas revêtir des proportions telle qu'elle soit dommageable politiquement. Il est de toute façon nécessaire d'adapter les structures de rémunération, estiment certains membres des groupes de réflexion, car il règne actuellement un « terrible manque de transparence ». Selon ces personnes, nombre de parlementaires perçoivent certes des défraiements et des indemnités, mais ils ne les utilisent pas à bon escient. Beaucoup font valoir leur droit à l'indemnité pour une collaboratrice ou un collaborateur spécialisé pour « optimiser » leur revenu en franchise d'impôt au lieu d'engager une personne pour les assister. Ces pratiques nuisent au crédit du monde politique.

D'aucuns préconisent une professionnalisation des collaboratrices et collaborateurs personnels, avec l'instauration de normes : plus les personnes qui assument ces postes ou sont susceptibles de les assumer seront formées tôt et bien aux processus parlementaires, plus leur assistance sera efficace. Comme la gestion de personnel est très chronophage, elle pourrait être centralisée et coordonnée par la Confédération et, pour faciliter la recherche, un pool de collaboratrices et collaborateurs personnels pourrait être créé par la Confédération. Néanmoins, les groupes de réflexion ont rappelé que, de manière générale, le fait d'avoir plusieurs collaboratrices ou collaborateurs personnels ne garantissait pas une meilleure organisation, car une bonne organisation implique toujours une certaine dose d'initiative personnelle.

#### 4.5.3 Synthèse et appréciation de la mesure

Augmentation de l'indemnité pour les collaboratrices et collaborateurs personnels	
Idée	
Description	Augmentation de l'indemnité pour les collaboratrices et collaborateurs personnels, éventuellement couplée à la possibilité de les engager par l'intermédiaire de l'administration fédérale afin de réduire la charge de travail administratif que cela représente.
Effets recherchés	<p>– <b>Amélioration de la conciliation</b> : l'emploi de collaboratrices et collaborateurs personnels capables d'assurer des travaux de recherche ou des tâches administrative laisse davantage de temps aux parlementaires pour assumer leur mandat, leur activité professionnelle et leur vie familiale. Si l'engagement peut être effectué par la Confédération, les parlementaires sont également déchargés du travail d'administration du personnel.</p> <p>– <b>Amélioration de la qualité du travail parlementaire</b> : davantage de soutien de la part de collaboratrices et collaborateurs personnels laisse davantage de temps pour l'essentiel, ce qui pourrait améliorer la qualité du travail parlementaire.</p>
Effets secondaires (potentiels)	– <b>Augmentation des coûts</b> : cette mesure entraînerait une augmentation des coûts de fonctionnement du Parlement.
Exemples concrets	Aucun cas au niveau cantonal ; des cas uniquement à l'étranger.
Appréciation des parlementaires en cours de mandat (proportion d'avis positifs)	
	Métier et formation : 55 %
	Situation familiale : 42 %

Amélioration de la situation sur le plan personnel	<p><i>Par catégories de personnes (proportion d'avis positifs <math>\geq</math> 45 %)</i></p> <p>Toutes les catégories analysées</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– <b>Collab. perso.</b> : parlementaires avec collab. perso &gt; 20 % (60 %), parlementaires avec collab. perso. en général (50 %), parlementaires avec collab. perso <math>\leq</math> 20 % (47 %)</li> <li>– <b>Enfants</b> : avec (55 %)</li> <li>– <b>Âge</b> : <math>\leq</math> 43 ans (55 %)</li> <li>– <b>Sexe</b> : femmes (48 %)</li> <li>– <b>Taux d'occupation</b> : &lt; 50 % (46 %)</li> </ul>
Adhésion	<p>Ouverture à l'idée : 58 %</p> <p><i>Par catégories de personnes et groupes parlementaires (proportion d'avis positifs <math>\geq</math> 45 %)</i></p> <p><b>Catégories de personnes :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– <b>Collab. perso.</b> : indifférent</li> <li>– <b>Taux d'occupation</b> : indifférent</li> <li>– <b>Déplacements à Berne</b> : indifférent</li> <li>– <b>Âge</b> : <math>\leq</math> 43 ans (62 %), de 44 à 63 ans</li> <li>– <b>Enfants</b> : indifférent</li> <li>– <b>Enfants</b> : indifférent</li> <li>– <b>Situation professionnelle</b> : activité salariée</li> <li>– <b>Groupes parlementaires</b> : Vert-e-s, PVL, PS, PLR</li> </ul>
Mise en œuvre	
Tâches	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Conception de la mesure</li> <li>– Adaptation des bases légales, notamment de la loi sur le Parlement</li> <li>– Budgétisation et paiement des coûts supplémentaires</li> <li>– Selon la conception de la mesure : mise en place d'un pool de personnel (par groupe parlementaire)</li> <li>– Selon la conception de la mesure : soutien pour l'administration du personnel</li> </ul>
Responsables	Parlement, bureaux des deux conseils, Services du Parlement
Bilan	
Efficacité	<b>Élevée.</b> La majorité des parlementaires ayant répondu considèrent que la mesure améliorera la conciliation avec leurs obligations professionnelles ; un peu moins de la moitié pensent de même pour la conciliation familiale. De nombreuses catégories de personnes considèrent que la mesure rend le mandat parlementaire plus conciliable avec l'activité professionnelle et la vie familiale. Les groupes de réflexion y voient également en majorité une mesure efficace.
Adhésion	<b>Élevée.</b> Plus de la moitié des parlementaires ayant répondu et presque tous les groupes parlementaires et les catégories de personnes se sont déclarés favorables ou plutôt favorables à l'idée.

Tableau 16 : Synthèse et appréciation de l'idée d'augmenter l'indemnité pour les collaboratrices et les collaborateurs personnels

## 4.6 Augmentation des indemnités ou indemnités supplémentaires

### 4.6.1 Obstacle visé

Disposer de moyens financiers supplémentaires pourrait aider les parlementaires à mieux concilier leur mandat avec leur métier et leur famille en leur donnant plus de latitude pour faire garder leurs enfants ou prendre en charge des proches et pour organiser leur suppléance professionnelle<sup>31</sup>.

### 4.6.2 Apports des enquêtes

**Réflexions et choix d'autres parlements.** Le montant des moyens alloués aux parlementaires suscite sporadiquement des discussions dans les parlements cantonaux. Ce facteur est bel et bien pertinent pour la conciliation dans la mesure où il peut permettre aux parlementaires de réduire leur taux d'occupation et d'externaliser leurs tâches de prise en charge en recourant à des structures payantes sans compromettre leur sécurité financière à court, moyen ou long terme. Deux voies s'offrent pour augmenter les moyens alloués aux parlementaires : il est possible de relever les indemnités actuellement prévues (p. ex. de manière indirecte au moyen d'une exonération fiscale partielle) ou bien de prévoir de nouvelles formes d'indemnités (p. ex. des contributions à affectation liée, comme des bons de garde, ou à affectation libre). Dans le canton de Zurich, l'indemnité annuelle a été augmentée pour tous les parlementaires, dans l'idée que ceux-ci peuvent l'utiliser de la manière qui répond le mieux à leurs besoins personnels (organisation de la garde des enfants, suppléance au travail, etc.). Dans le canton de Lucerne, les parlementaires peuvent bénéficier des mêmes allocations de garde d'enfant que le personnel cantonal.

**Enquête en ligne auprès des parlementaires.** Dans l'enquête, la question concernant l'impact d'une augmentation des rémunérations actuelles (p. ex. indemnité annuelle) ou de l'introduction d'indemnités supplémentaires (p. ex. bons de garde, forfaits pour remplacement professionnel) a été formulée à dessein de manière assez générale. En effet, le but était de comprendre quels seraient les effets d'une augmentation des moyens alloués aux parlementaires en général, et non pas d'évaluer l'impact de certaines formes que cette augmentation pourrait revêtir et l'adhésion qu'elles susciteraient. C'est dans ce contexte qu'il faut analyser les réponses : un peu plus de la moitié des parlementaires ayant répondu estiment que l'augmentation des moyens qui leur sont alloués n'entraînerait ni une amélioration ni une détérioration de leur situation personnelle, que ce soit en ce qui concerne la compatibilité de leur mandat avec leur activité professionnelle (52 %) ou en ce qui concerne sa compatibilité avec leur vie familiale (57 %)<sup>32</sup>.

<sup>31</sup> Une initiative parlementaire a été déposée il y a quelques années (Bureau CN, 18.403) pour demander que le système actuel d'indemnités et de défraiements soit remplacé par une dotation unique et que les bases légales soient révisées dans ce sens. Il s'agissait de donner aux parlementaires davantage de latitude et de responsabilité dans la gestion financière de leur mandat. Le nouveau modèle aurait dû être neutre au niveau des coûts. Cette initiative a finalement été retirée.

<sup>32</sup> Interrogés sur leur appréciation des effets de la mesure pour les personnes de leur entourage susceptibles d'être intéressées par un mandat parlementaire, les parlementaires en cours de mandat sont 34 % à penser que ce changement pourrait être intéressant pour la conciliation avec les obligations professionnelles et 29 % qu'il pourrait être intéressant pour la conciliation avec les obligations familiales.

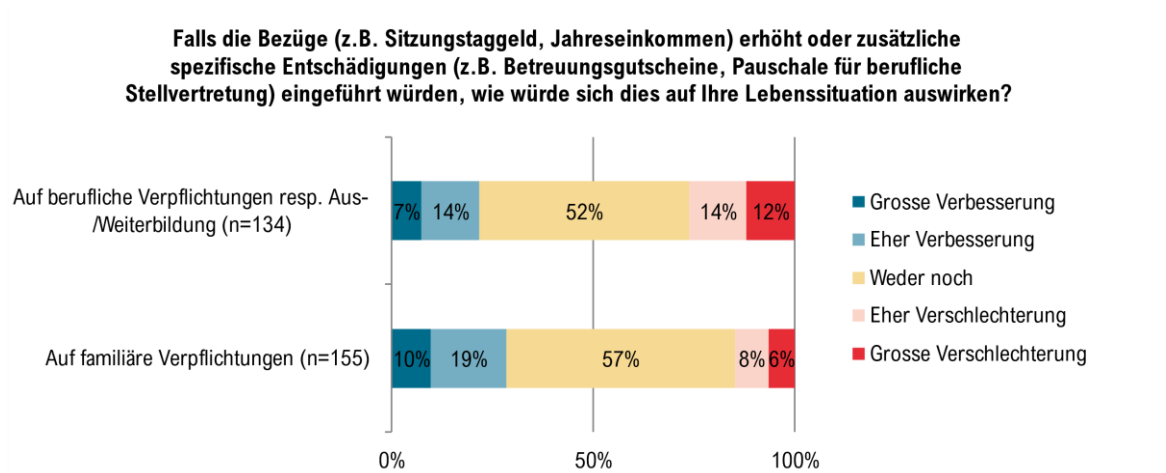


Illustration 25 : Appréciation des effets sur la situation personnelle d’une augmentation des indemnités actuelles ou de l’introduction de nouvelles indemnités. La question de la compatibilité professionnelle a été posée uniquement aux personnes ayant une activité professionnelle ou suivant une formation. Source : enquête en ligne auprès des parlementaires, 2022.

La ventilation des réponses montre que l’augmentation des indemnités ou l’introduction d’indemnités supplémentaires représenterait une amélioration plus particulièrement pour certains groupes parlementaires et catégories de personnes (cf. Tableau 17). Il n’y a aucune sous-catégorie dans laquelle un large nombre de parlementaires pensent que ce changement détériorerait leur situation personnelle.

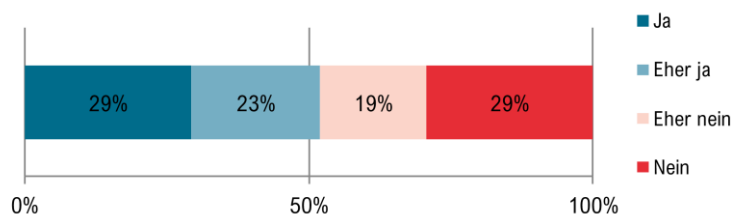
Appréciation		Conciliation avec la vie professionnelle	Conciliation avec la vie familiale
Amélioration	Catégories de personnes	–Âge : ≤ 43 ans (47 %)	–Âge : ≤ 43 ans (48 %) –Enfants : avec (48 %)
	Groupes parlementaires	PS (64 %), Vert-e-s (56 %), PVL (50 %), Centre (45 %)	PS (59 %), Vert-e-s (54 %)
Détérioration	Catégories de personnes	---	---
	Groupes parlementaires	---	---

Tableau 17 : Ventilation par catégories de personnes et groupes parlementaires des appréciations concernant les effets sur la situation personnelle d’une augmentation des indemnités actuelles ou de l’introduction de nouvelles indemnités. Sont indiqués les groupes parlementaires et les catégories de personnes ayant adhéré à 45 % ou plus à la déclaration selon laquelle ce changement apportera une grande amélioration ou plutôt une amélioration ou bien à la déclaration selon laquelle il apportera une grande détérioration ou plutôt une détérioration. Source : enquête en ligne auprès des parlementaires, 2022.

Si l’on interroge les parlementaires sur leur ouverture de principe à ce changement, les réponses dans leur ensemble font apparaître une courte majorité d’avis favorables (52 % ; cf. Illustration 26). Cette attitude positive concerne l’ensemble ou presque des sous-groupes analysés, comme le montre le tableau sous le graphique.



**Stehen Sie einer Erhöhung der Entschädigungen oder der Schaffung spezifischer Formen zusätzlicher Entschädigungen grundsätzlich offen gegenüber?**



Ouverture à l'idée	Selon les catégories de personnes et les groupes parlementaires
	<p><b>Catégories de personnes :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– <b>Sexe</b> : indifférent ; femmes (61 %), hommes (45 %)</li> <li>– <b>Conseil</b> : indifférent ; national (53 %), États (48 %)</li> <li>– <b>Âge</b> : ≤ 43 ans (57 %), de 44 à 63 ans (51 %)</li> <li>– <b>Taux d'occupation</b> : &gt; 50 % (59 %)</li> <li>– <b>Déplacements à Berne</b> : indifférent ; navettes occasionnelles (54 %), navettes régulières (52 %), pas de navettes (51 %)</li> <li>– <b>Situation professionnelle</b> : activité salariée (47 %)</li> <li>– <b>Groupes parlementaires</b> : Vert-e-s (88 %), PS (86 %), PVL (85 %), Centre (45 %)</li> </ul>

Illustration 26 : Ouverture à l'idée d'une augmentation des indemnités actuelles ou de l'introduction de nouvelles indemnités (n=150). Ventilation : sont indiqués les groupes parlementaires et les catégories de personnes avec un taux de réponses positives  $\geq 45\%$ . Source : enquête en ligne auprès des parlementaires, 2022.

Les deux graphiques qui suivent récapitulent les arguments présentés pour et contre une augmentation des indemnités actuelles ou l'introduction d'indemnités supplémentaires (cf. Illustration 27).

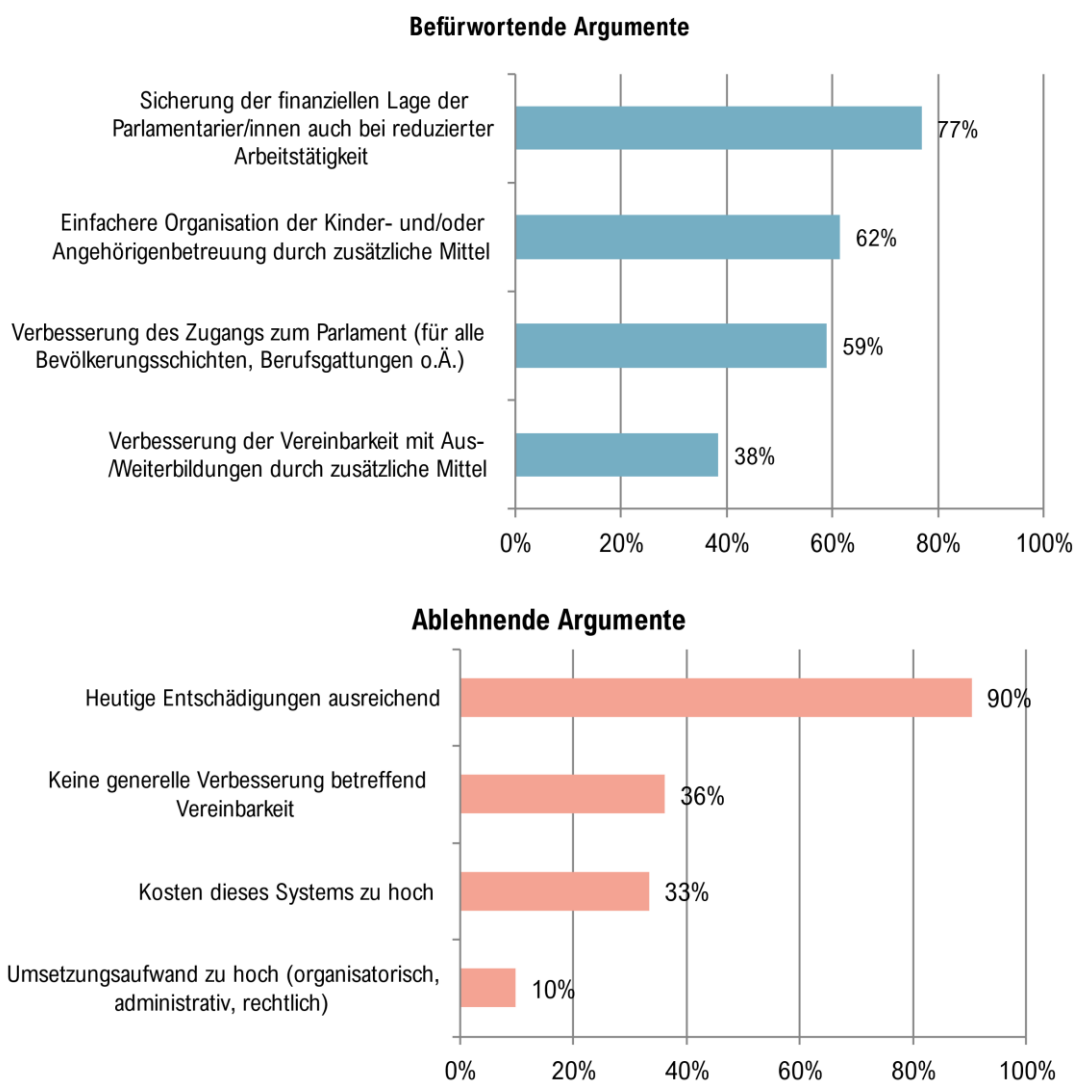


Illustration 27 : Arguments pour (n=78) et contre (n=72) une augmentation des indemnités actuelles ou l'introduction d'indemnités supplémentaires. Les arguments pour ont été soumis pour avis aux parlementaires qui se sont déclarés favorables ou plutôt favorables à l'idée et les arguments contre aux parlementaires qui se sont déclarés hostiles ou plutôt hostiles à l'idée. Réponses multiples possibles. Source : enquête en ligne auprès des parlementaires, 2022.

Les réponses à la question ouverte font apparaître un argument supplémentaire en faveur de la mesure, invoqué ponctuellement : l'augmentation des indemnités aurait pour effet d'atténuer les problèmes de prévoyance. A contrario, des voix isolées estiment dangereux d'instaurer des indemnités spécifiques qui privilégieraient les parlementaires par rapport au reste de la population.

#### **Groupes de réflexion (parlementaires en cours de mandat et anciens parlementaires).**

Les discussions sur une augmentation des indemnités ou l'introduction d'indemnités supplémentaires ont tourné surtout autour de la garde des enfants : la structure actuelle des indemnités ne permet que difficilement aux personnes qui doivent faire garder plus d'un enfant, notamment en bas âge, pendant les sessions et les autres journées de présence obligatoire de financer ces dépenses. Il n'est pas possible ni légitime de s'attendre à ce que les proches qui ont eux-mêmes une activité professionnelle ou d'autres engagements prennent systématiquement le relais. Et tout le monde ne peut pas compter sur quatre grands-parents. Il arrive régulièrement que des parlementaires soient empêchés de siéger faute d'avoir réussi à organiser la garde des enfants. Des bons de garde pourraient être utiles, mais une augmentation des indemnités en général offrirait davantage de latitude pour organiser les tâches de prise en

charge. Selon la situation et le nombre d'enfants, il peut par exemple être plus rationnel d'organiser une garde à domicile, avec une personne qui participe aussi aux travaux domestiques.

### 4.6.3 Synthèse et appréciation de la mesure

Augmentation des indemnités actuelle ou introduction d'indemnités supplémentaires	
Idée	
Description	Augmentation des indemnités actuelles (p. ex. indemnité annuelle) ou instauration d'indemnités supplémentaires (p. ex. bons de garde, indemnités pour suppléance professionnelle, etc.)
Effets recherchés	<ul style="list-style-type: none"> <li>– <b>Sécurisation de la situation financière</b> : cette mesure pourrait apporter une certaine sécurité financière aux parlementaires en cas de réduction de l'activité professionnelle ou de recours accru à des structures d'accueil extrafamilial ou encore pour faire face à d'autres dépenses en lien avec leur mandat.</li> <li>– <b>Amélioration de la conciliation</b> : augmenter les indemnités et défraiements existants ou instaurer des indemnités supplémentaires pourrait permettre aux parlementaires de trouver des solutions individuelles pour améliorer la conciliation.</li> </ul>
Effets secondaires (potentiels)	– <b>Augmentation des coûts</b> : cette mesure entraînerait une augmentation des coûts de fonctionnement du Parlement.
Exemples concrets	– Canton de Zurich : a augmenté l'indemnité de base prévue pour l'activité parlementaire en invoquant l'amélioration de la conciliation.
Appréciation des parlementaires en cours de mandat (proportion d'avis positifs)	
Amélioration de la situation sur le plan personnel	Métier et formation : 40 %      Situation familiale : 37 %
	<i>Par catégories de personnes (proportion d'avis positifs <math>\geq</math> 45 %)</i>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>– <b>Âge</b> : <math>\leq</math> 43 ans</li> <li>– <b>Âge</b> : <math>\leq</math> 43 ans</li> <li>– <b>Enfants</b> : avec</li> </ul>
Adhésion	Ouverture à l'idée : 52 %
	<i>Par catégories de personnes et groupes parlementaires (proportion d'avis positifs <math>\geq</math> 45 %)</i>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>– <b>Sexe</b> : indifférent</li> <li>– <b>Conseil</b> : indifférent</li> <li>– <b>Âge</b> : <math>\leq</math> 43 ans, de 44 à 63 ans</li> <li>– <b>Taux d'occupation</b> : <math>&gt;</math> 50 %</li> <li>– <b>Déplacements à Berne</b> : indifférent</li> <li>– <b>Situation professionnelle</b> : activité salariée</li> <li>– <b>Groupes parlementaires</b> : Vert-e-s, PS, PVL, Centre</li> </ul>
Mise en œuvre	
Tâches	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Conception de la mesure</li> <li>– Adaptation des bases légales, notamment de la loi sur le Parlement et de la loi sur les moyens alloués aux parlementaires</li> <li>– Budgétisation et versement des moyens supplémentaires</li> </ul>
Responsables	Parlement, bureaux des deux conseils, Services du Parlement
Bilan	
Efficacité	<b>Moyenne.</b> Pour un tiers à la moitié des parlementaires ayant répondu et pour certaines catégories de personnes, ce changement pourrait améliorer leur situation personnelle en ce qui concerne la conciliation entre le mandat parlementaire et les obligations familiales ou professionnelles. Les groupes de réflexion y voient un outil efficace, selon la nature des indemnités et défraiements envisagés.
Adhésion	<b>Élevée.</b> Plus de la moitié des parlementaires ayant répondu et un grand nombre de groupes parlementaires et de catégories de personnes se disent ouverts ou plutôt ouverts à une mise en œuvre de cette idée.

Tableau 18 : Synthèse et appréciation de l'idée d'augmenter les indemnités actuelles ou d'introduire des indemnités supplémentaires

## 4.7 Offre de garde d'enfants au Palais fédéral

### 4.7.1 Obstacle visé

En réponse à certaines interventions parlementaires et à la suite d'une évaluation des besoins des membres du Parlement, un projet pilote a été mis en place en 2011 pour permettre à ceux-ci de faire garder leurs enfants pendant les sessions et les jours de séance des commissions en faisant appel à des prestataires externes (à Berne ou à leur lieu de résidence). Faute de demande, un terme a été mis à ce projet en 2016. Les personnes qui sont favorables à une offre de garde d'enfants pour les parlementaires estiment que ce projet n'a pas suscité la demande escomptée en raison de la conception de l'offre et qu'une offre de garde interne conçue pour répondre spécifiquement aux besoins des parents exerçant un mandat parlementaire rencontrerait un plus large succès.

### 4.7.2 Apports des enquêtes

**Réflexions et choix d'autres parlements.** Aucun parlement cantonal n'a sa propre crèche, mais certains proposent des aides financières. Les membres du Conseil national d'Autriche peuvent faire garder leurs enfants dans la structure d'accueil de l'administration. Dans le Land de Brême, le parlement régional offre la possibilité de faire garder ses enfants pendant les séances dans une salle de jeux adaptée située dans l'enceinte du parlement, où la prise en charge est assurée par du personnel spécialisé externe. À Hanovre, le parlement régional possède sa propre crèche.

**Enquête en ligne auprès des parlementaires.** La question concernant les effets de l'introduction d'une offre de garde au Palais fédéral a été posée uniquement aux parlementaires ayant au moins un enfant mineur vivant en permanence ou une partie du temps sous leur toit et dont ils pourvoient à la prise en charge. Cette mesure est perçue comme positive par une toute petite minorité. Du côté des personnes qui n'en attendent rien, l'appréciation est variable : 91 % estiment que cette mesure n'améliorerait pas la conciliation avec leur vie professionnelle, tandis que 71 % pensent de même pour la conciliation avec leur vie familiale<sup>33</sup>.

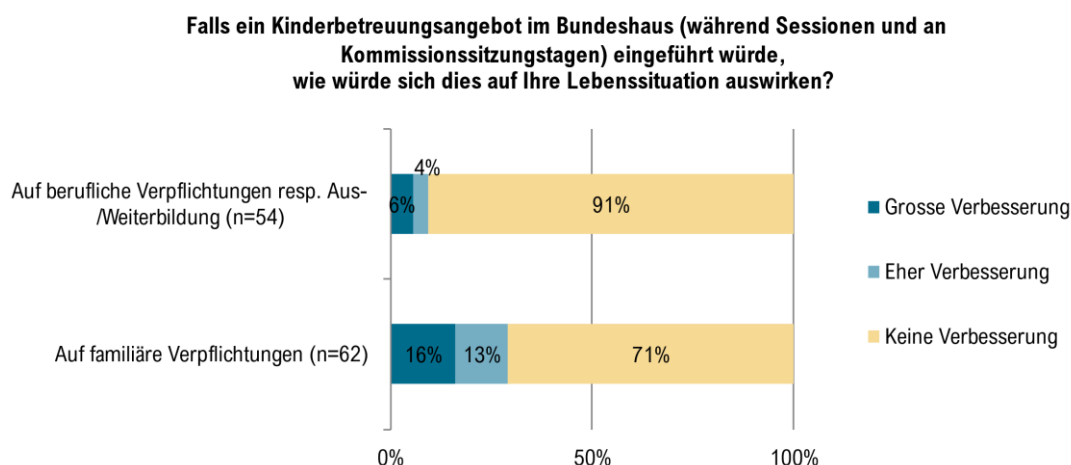


Illustration 28 : Appréciation des effets sur la situation individuelle de l'introduction d'une offre de garde au Palais fédéral. La question a été posée uniquement aux parlementaires ayant au moins un enfant mineur sous leur toit dont ils pourvoient à la prise en charge. La question de la

<sup>33</sup> Interrogés sur leur appréciation des effets de la mesure pour les personnes de leur entourage susceptibles d'être intéressées par un mandat parlementaire, les parlementaires en cours de mandat sont 19 % à penser que ce changement pourrait être intéressant pour la conciliation avec les obligations professionnelles et 39 % qu'il pourrait être intéressant pour la conciliation avec les obligations familiales.

compatibilité professionnelle a été posée uniquement aux personnes ayant une activité professionnelle ou suivant une formation. Source : enquête en ligne auprès des parlementaires, 2022.

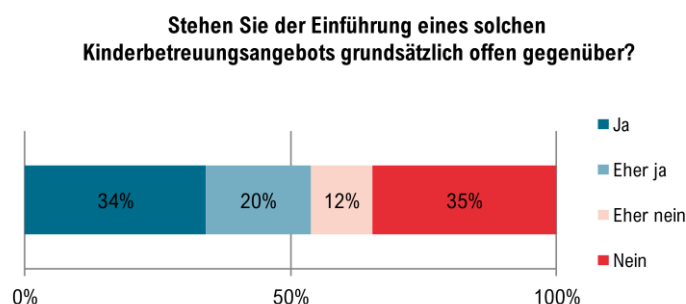
La ventilation des réponses donne des indications plus précises sur les catégories de personnes pour qui l'introduction d'une offre de garde au Palais fédéral pendant les sessions et les jours de réunion des commissions présenterait les plus grands avantages (cf. Tableau 19). Comme la question a été posée seulement aux parlementaires ayant des enfants mineurs, les catégories de personnes analysées sont constituées un peu différemment.

Quelques précisions s'imposent concernant les caractéristiques des personnes interrogées. Une petite moitié des parlementaires ayant répondu (40 %) ont un ou plusieurs enfants mineurs sous leur toit, en permanence ou une partie du temps seulement. Le nombre d'enfants va de 1 à 5, avec une moyenne de 2. Lorsqu'il y a un seul enfant à la maison, l'âge moyen est de 3,5 ans. Lorsqu'il y a plusieurs enfants, l'âge du plus jeune a été demandé ; il est en moyenne plus élevé puisqu'il s'établit à 7 ans. Le tableau ci-après montre que la mesure est jugée positive pour la conciliation avec la vie familiale, surtout par les parlementaires dont l'enfant ou le plus jeune enfant a moins de 5 ans.

Appréciation		Conciliation avec la vie professionnelle	Conciliation avec la vie familiale
Amélioration	Catégories de personnes <sup>34</sup>	---	– <b>Enfant ou enfant le plus jeune</b> : < 5 ans (50 %)

Tableau 19 : Ventilation par catégories de personnes des appréciations concernant les effets sur la situation personnelle d'une possibilité de garde d'enfants au Palais fédéral. Sont indiquées les catégories de personnes ayant adhéré à 45 % ou plus à la déclaration selon laquelle ce changement apportera une grande amélioration ou plutôt une amélioration ou bien à la déclaration selon laquelle il apportera une grande détérioration ou plutôt une détérioration. Source : enquête en ligne auprès des parlementaires, 2022.

Tous les parlementaires, qu'ils aient ou non des enfants, ont été interrogés sur leur ouverture de principe à l'introduction d'une offre de garde d'enfants au Palais fédéral (cf. Illustration 29). La majorité est ouverte ou plutôt ouverte à cette idée (54 %), une attitude partagée par presque toutes les catégories de personnes analysées.



Ouverture à l'idée	Selon les catégories de personnes et les groupes parlementaires
	<b>Catégories de personnes :</b> – <b>Sexe</b> : femmes (67 %) – <b>Taux d'occupation</b> : < 50 % (66 %) – <b>Enfant (le plus jeune)</b> : < 5 ans (64 %) – <b>Âge</b> : indifférent ; ≥ 64 ans (66 %), de 44 à 63 ans (53 %), ≤ 43 ans (52 %) – <b>Déplacements à Berne</b> : indifférent ; navettes occasionnelles (64 %), navettes régulières (52 %), pas de navettes (50 %) – <b>Nombre d'enfants</b> : indifférent ; 1 enfant (59 %), > 1 enfant (48 %) – <b>Conseil</b> : national (56 %) – <b>Enfants</b> : indifférent ; sans (55 %), avec (51 %)

<sup>34</sup> Pas de ventilation par groupes parlementaires en raison du faible nombre de réponses.

–Groupes parlementaires : Vert-e-s (92 %), PVL (90 %), PS (89 %), Centre (48 %)

Illustration 29 : Ouverture à l'idée d'introduire une offre de garde d'enfants au Palais fédéral (n=147). Ventilation : sont indiqués les groupes parlementaires et les catégories de personnes avec un taux de réponses positives  $\geq 45$  %. Source : enquête en ligne auprès des parlementaires, 2022.

Les deux graphiques qui suivent récapitulent les arguments présentés pour et contre l'introduction d'une offre de garde d'enfants au Palais fédéral (cf. Illustration 30).

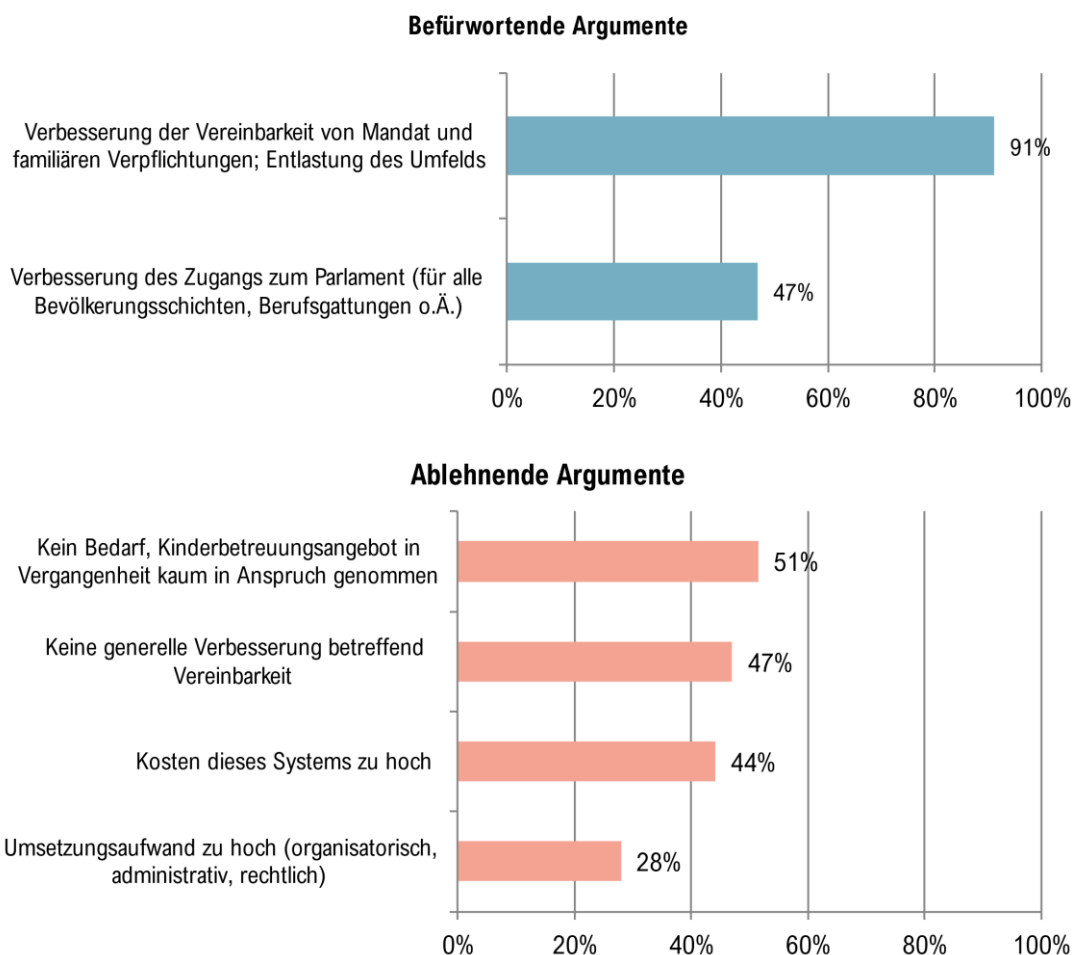


Illustration 30 : Arguments pour (n=79) et contre (n=68) l'introduction d'une offre de garde d'enfants au Palais fédéral. Les arguments pour ont été soumis pour avis aux parlementaires qui se sont déclarés favorables ou plutôt favorables à l'idée et les arguments contre aux parlementaires qui se sont déclarés hostiles ou plutôt hostiles à l'idée. Réponses multiples possibles. Source : enquête en ligne auprès des parlementaires, 2022.

Les réponses à la question ouverte font apparaître d'autres arguments, en particulier opposés à l'idée. L'offre envisagée serait utile surtout aux parlementaires résidant dans la région de Berne. Elle serait de fait inaccessible aux autres parlementaires, car les parents évitent de faire des trajets prolongés avec les enfants. Une telle offre de garde fonctionnerait tout au plus pour les enfants en âge préscolaire, mais pas pour les enfants scolarisés. Il est compliqué de sortir un enfant de son cadre habituel, surtout selon un rythme irrégulier ; c'est bien pour cela que les structures d'accueil prévoient une période d'adaptation. Pour certains parlementaires, il faudrait envisager d'ouvrir cette offre au personnel des Services du Parlement voire à d'autres cercles au cas où la demande serait trop faible. D'aucuns arguent qu'il serait plus judicieux de financer une offre décentralisée sur les lieux de résidence tandis que d'autres estiment que la garde des enfants est une question d'organisation privée exclusivement.

### 4.7.3 Synthèse et appréciation de la mesure

Mise en place d'une offre de garde d'enfants au Palais fédéral	
Idée	
Description	Introduction d'une offre de garde d'enfants pour les parlementaires pendant les sessions et les séances de commission
Effets recherchés	<ul style="list-style-type: none"> <li>– <b>Décharge de l'entourage</b> : cette offre permettrait aux parlementaires qui en ont besoin de moins faire appel à leur entourage.</li> <li>– <b>Amélioration de la conciliation</b> : ayant une offre de garde assurée, les parlementaires pourraient participer plus facilement aux séances.</li> </ul>
Effets secondaires (potentiels)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– <b>Privilège en faveur de certains parlementaires</b> : cette offre serait vraisemblablement utile en particulier aux parlementaires vivant dans la région de Berne avec des enfants en bas âge (âge préscolaire).</li> <li>– <b>Besoin indéterminé</b> : l'offre risque de ne pas être utilisée ou très peu. Même les parlementaires ayant des enfants en bas âge se montrent sceptiques.</li> <li>– <b>Augmentation des coûts</b> : cette mesure entraînerait une augmentation des coûts de fonctionnement du Parlement.</li> </ul>
Exemples concrets	–Étranger : Autriche, Brême, Hanovre
Appréciation des parlementaires en cours de mandat (proportion d'avis positifs)	
Amélioration de la situation sur le plan personnel	Métier et formation : 9 %      Situation familiale : 29 %
	<i>Par catégories de personnes (proportion d'avis positifs ≥ 45 %)</i>
	---      – <b>Enfant (le plus jeune)</b> : < 5 ans
Adhésion	Ouverture à l'idée : 54 %
	<i>Par catégories de personnes et groupes parlementaires (proportion d'avis positifs ≥ 45 %)</i>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>– <b>Sexe</b> : femmes</li> <li>– <b>Taux d'occupation</b> : &lt; 50 %</li> <li>– <b>Enfant (le plus jeune)</b> : &lt; 5 ans</li> <li>– <b>Âge</b> : indifférent</li> <li>– <b>Déplacements à Berne</b> : indifférent</li> <li>– <b>Nombre d'enfants</b> : indifférent</li> <li>– <b>Conseil</b> : national</li> <li>– <b>Enfants</b> : indifférent</li> <li>– <b>Groupes parlementaires</b> : Vert-e-s, PVL, PS, Centre</li> </ul>
Mise en œuvre	
Tâches	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Conception de la mesure</li> <li>– Budgétisation des coûts supplémentaires</li> <li>– Mise en œuvre : locaux (recherche, aménagement, etc. de locaux adaptés, éventuellement coordination avec d'autres acteurs) et personnel (recrutement, gestion, etc.)</li> </ul>
Responsables	Parlement, bureaux des deux conseils, Services du Parlement
Bilan	
Efficacité	<b>Faible.</b> La mesure serait utile à une petite partie seulement des parlementaires ayant des enfants.
Adhésion	<b>Élevée.</b> Plus de la moitié des parlementaires qui ont répondu, presque toutes les catégories de personnes et plusieurs groupes parlementaires se disent ouverts ou plutôt ouverts à la mesure.

Tableau 20 : Synthèse et appréciation de l'idée d'introduire une offre de garde d'enfants au Palais fédéral

## 4.8 Autres pistes pour améliorer la conciliation

### Autres solutions proposées

D'autres mesures ayant trait à la conciliation entre le mandat parlementaire et la vie professionnelle et familiale ont été ou sont actuellement proposées. Nous les présentons ici brièvement mais sans les analyser, soit parce qu'elles étaient en cours d'examen au moment de l'élaboration du présent rapport, soit parce que, prises isolément, elles contribueraient peu à améliorer les aspects de la conciliation visés.

Thème	Contenu et réflexions
Modification de la législation fédérale relative à l'allocation de maternité	<b>Obstacle visé (selon l'annexe A-1) : allocation de maternité</b>
	<b>But et arguments</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Une initiative parlementaire demande que la législation fédérale soit modifiée « de sorte que les femmes puissent exercer leurs mandats politiques à tous les niveaux législatifs pendant leur congé de maternité sans pour autant perdre leur droit à l'allocation de maternité ni la protection de la maternité découlant de leur activité professionnelle ». Elle déplore que la pratique actuelle ne soit pas compatible avec le système de milice puisque « les femmes ayant accouché récemment ne sont de facto pas en mesure de remplir le mandat qui leur a été confié par le peuple et d'être présentes au Parlement »<sup>35</sup>.</li> <li>– Il ressort des entretiens menés avec les représentations de services parlementaires cantonaux que le problème est connu et qu'il doit être résolu au niveau fédéral, comme le demandent plusieurs initiatives déposées par des cantons. À l'heure actuelle, les élues des parlements cantonaux n'ont que deux possibilités : soit ne pas siéger, soit siéger sans percevoir d'indemnité pour ne pas perdre leur droit à l'allocation de maternité.</li> </ul>
	<b>Où en est-on ?</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Le Parlement a donné suite à plusieurs initiatives à ce sujet déposées par des cantons, mais il ne les a pas encore examinées.</li> <li>– Un arrêt du Tribunal fédéral (arrêt 9C_469/2021) soutient la pratique actuelle selon laquelle l'exercice du mandat parlementaire (y compris la simple participation à une séance de commission ou à une journée de session) fait perdre intégralement le droit à l'allocation de maternité. Cet arrêt a fait l'objet d'un recours devant la Cour européenne des droits de l'homme.</li> </ul>
Modification du Code des obligations visant à introduire un congé payé pour l'exercice de mandats politiques	<b>Obstacle visé : charge de travail globale</b>
	<b>But et arguments</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>– L'accès à un mandat politique, à quelque niveau du système fédéral que ce soit, est difficile pour les personnes dont l'employeur refuse de leur accorder le temps nécessaire ou qui doivent prendre des congés pour exercer cette charge. Un congé payé permettrait d'améliorer la situation. Dans les discussions passées, il était question de 15 jours de congé par an<sup>36</sup>, contre dix dans les débats actuels.</li> <li>– Les représentations de parlements cantonaux ont fait savoir que la question d'un congé payé était également sur la table ou que certains employeurs en accordaient sur une base volontaire. Plusieurs exemples ont été mentionnés : l'administration fédérale, qui donne aux membres de son personnel un maximum de 15 jours de congé par an pour exercer un mandat public ; le canton de Bâle-Ville, qui octroie aux membres de son personnel un maximum de 15 jours de congé pour l'exercice d'un mandat parlementaire fédéral et un maximum de 20 jours de congé pour l'exercice d'une activité parlementaire cantonale.</li> </ul>
	<b>Où en est-on ?</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Une motion récente demande de nouveau l'introduction d'un congé payé pour l'exercice d'un « mandat politique officiel »<sup>37</sup>.</li> <li>– Dans son avis, le Conseil fédéral renvoie aux dispositions du droit en vigueur qui réalisent déjà la demande de la motion, laquelle a été retirée au printemps 2022.</li> </ul>

<sup>35</sup> Initiative du canton de Zoug (19.311)

<sup>36</sup> Motion Didier Berberat (00.3555)

<sup>37</sup> Motion Franziska Roth (20.3865)



Recourir davantage au numérique pour accomplir le travail parlementaire	<b>Obstacle visé : charge de travail globale</b>
	<b>But et arguments</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Il y a plusieurs années que le recours accru au numérique dans l’accomplissement du travail parlementaire (documents, informations, soutien électronique, etc.) a été identifié comme un facteur susceptible d’améliorer la conciliation avec une activité professionnelle<sup>38</sup>.</li> <li>– Le fonctionnement du Parlement doit rester compatible avec son caractère de milice. Le but est que le mandat parlementaire reste conciliable avec la vie professionnelle.</li> </ul>
	<b>Où en est-on ?</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>– La motion Ruedi Noser (06.3313) a été rejetée. Mais à la demande de la Délégation administrative, les bureaux du Conseil national et du Conseil des États ont obtenu qu’une ordonnance soit modifiée afin de créer une base légale autorisant la mise en ligne des documents liés aux activités des commissions parlementaires (ParlNet)<sup>39</sup>.</li> <li>– Une motion abordant un sujet apparenté a été adoptée en 2018<sup>40</sup>. Son but principal était que l’intégralité du travail parlementaire se fasse de façon numérique, sans recours au papier. Elle a débouché sur un projet de numérisation de grande envergure (Curia Plus), dont le premier volet sera mis en œuvre à l’été 2023. Le second volet du projet sera opérationnel en 2025.</li> </ul>
Reconnaissance du statut de formation professionnelle continue à l’activité parlementaire	<b>Obstacle visé : charge de travail globale</b>
	<b>But et arguments</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>– La classe politique a fortement rajeuni. La carrière politique n’est plus seulement la continuation d’une carrière professionnelle ; il arrive aussi qu’elle la précède. Cela pose la question du passage de la vie politique à la vie professionnelle<sup>41</sup>.</li> <li>– Lorsque l’on exerce un mandat parlementaire, il devient difficile voire impossible, pour des raisons de calendrier et par manque de temps, de suivre des formations continues. De ce fait, la valeur de la formation initiale s’érode au fil des ans. L’auteure de l’initiative explique que la politique est une activité exigeante qui permet d’acquérir de l’expérience et des connaissances utiles dans la vie professionnelle. Pourtant, ces acquis ne sont pas valorisés par une formation continue formelle. L’initiative propose donc que le statut de formation professionnelle continue soit formellement reconnu au travail fourni et à l’expérience acquise au cours des années passées à exercer une activité gouvernementale ou parlementaire.</li> </ul>
	<b>Où en est-on ?</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>– L’initiative parlementaire a été retirée avant d’être examinée au conseil.</li> </ul>
Remplacement du parlement de milice par un parlement professionnel	<b>Obstacle visé : charge de travail globale, liens de dépendance potentiels</b>
	<b>But et arguments</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Quelques interventions parlementaires appellent à une réorganisation de l’Assemblée fédérale en parlement professionnel<sup>42</sup>.</li> <li>– Elles invoquent le lourd investissement en temps que requiert le mandat parlementaire, le défaut de compatibilité entre le mandat parlementaire et de nombreuses professions ainsi que les conflits d’intérêts et les rapports de dépendance potentiels.</li> </ul>
	<b>Où en est-on ?</b>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Les conseils n’ont pas donné suite à ces idées.</li> <li>– Les groupes de réflexion ont exprimé, sous des formes variées, leur attachement à la notion de milice.</li> </ul>

Tableau 21 : Autres pistes de solution

<sup>38</sup> Motion Ruedi Noser (06.3313)

<sup>39</sup> Initiative parlementaire Bureau du Conseil national (06.436)

<sup>40</sup> Motion Sebastian Frehner (17.4026), qui reposait sur des considérations financières mais ne s’intéressait pas à la conciliation.

<sup>41</sup> Initiative parlementaire Jacqueline Fehr (13.474)

<sup>42</sup> Initiative parlementaire Hans Widmer (10.434)

### Possibilités de réduire le temps consacré au mandat parlementaire

Il a en outre été suggéré d'analyser plus précisément, dans le cadre du présent travail, les causes de la forte charge de travail qui pèse sur les parlementaires afin de déterminer comment le fonctionnement du Parlement pourrait être aménagé pour gagner en efficacité.

L'enquête en ligne a donc invité les parlementaires à évaluer l'utilité de mesures destinées à réduire le temps consacré au mandat parlementaire (cf. Illustration 31). La limitation du nombre d'interventions parlementaires arrive en tête – une petite moitié des parlementaires ayant répondu (45 %) jugent cette mesure efficace. Viennent ensuite la limitation de la durée et du nombre des prises de parole (21 %) puis un raccourcissement des séances ou une réduction de leur nombre (18 %).

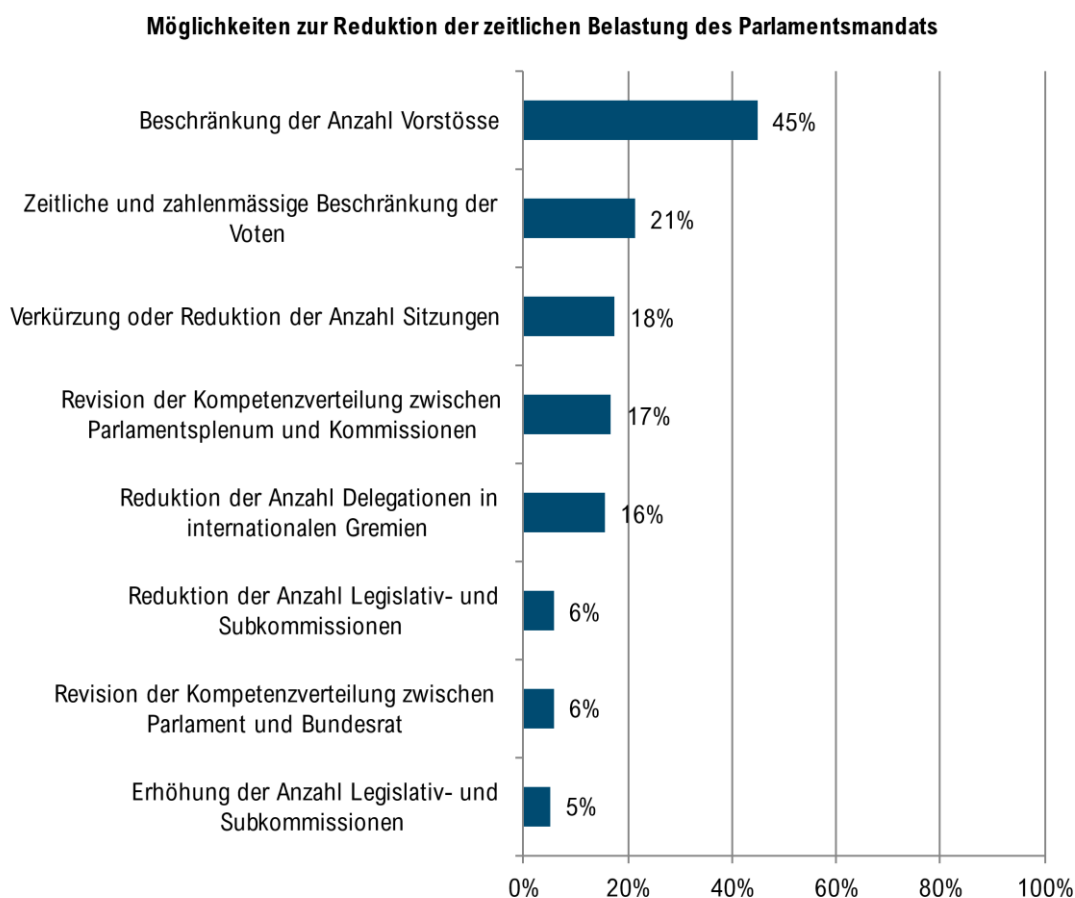


Illustration 31 : Possibilités envisageables pour réduire la charge horaire qu'impose le mandat parlementaire (n=154). Source : enquête en ligne auprès des parlementaires, 2022.

Quelques parlementaires ont utilisé la question ouverte pour faire observer qu'à leur avis aucune des possibilités proposées n'apporterait de réelle contribution à la diminution du temps qu'il faut consacrer au mandat parlementaire.

#### 4.9 Mesures mises en œuvre au niveau fédéral

D'autres idées proposées par des parlementaires pour contribuer à résoudre les problèmes de conciliation ont été mises en œuvre. Le tableau ci-après en donne un bref aperçu (cf. Tableau 22).

Mesure	Description
Coordination du calendrier des sessions avec les vacances scolaires et l'Avent	En réponse au postulat de Franziska Teuscher (06.3844), les sessions d'automne et d'hiver ont été avancées d'une semaine pour limiter les chevauchements avec les vacances scolaires d'automne et pour que la période de l'Avent soit moins stressante et plus compatible avec la vie de famille.
Aménagement d'une salle d'allaitement avec table à langer	Une salle d'allaitement avec table à langer a été aménagée dans l'enceinte du Palais fédéral en 2019 afin de répondre au besoin de calme et d'intimité des parents.
Examen des structures	Diverses interventions et initiatives parlementaires ont proposé de faire réaliser des études pour en savoir plus sur la composition du Parlement ou de faire analyser les structures actuelles pour déterminer dans quelle mesure elles sont appropriées. Si certaines de ces propositions ont été rejetées, un postulat récent d'Yvonne Feri (18.4252) est à l'origine du présent travail.

Tableau 22 : Mesures mises en œuvre en vue d'améliorer la conciliation entre mandat parlementaire, métier et famille

## 5 Les pistes de solution : synthèse

### 5.1 Efficacité et adhésion

Le présent rapport a étudié plusieurs mesures susceptibles d'améliorer la conciliation entre le mandat parlementaire et la vie professionnelle et familiale qui portent sur le fonctionnement du Parlement : la possibilité de se faire représenter aux séances plénières, la modification du rythme et de la durée des sessions, la possibilité de participer aux séances plénières par voie numérique, le décalage des horaires des séances, une augmentation des indemnités en général et plus spécialement de la contribution pour les collaboratrices et les collaborateurs parlementaires ainsi qu'une offre de garde d'enfants au Palais fédéral pendant les sessions et les jours de séance des commissions.

Le graphique ci-après résume les avis suscités par ces mesures en combinant deux dimensions (cf. Illustration 32) : l'efficacité, c'est-à-dire le potentiel de la mesure à améliorer la situation personnelle des parlementaires sur le plan de la conciliation de leur mandat avec leur activité professionnelle et leur vie familiale ; et l'adhésion politique à la mesure. Les appréciations reposent sur les critères exposés à l'annexe A-4, également employés dans les tableaux du chapitre 4.

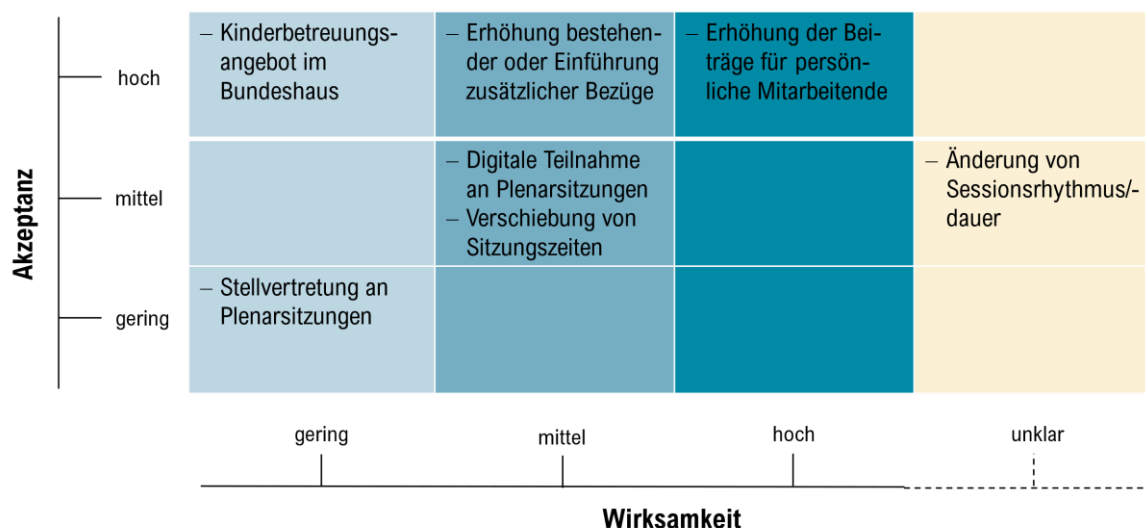


Illustration 32 : Synthèse de l'appréciation de l'efficacité des mesures et de l'adhésion politique qu'elles suscitent parmi les parlementaires en cours de mandat et d'anciens parlementaires

C'est l'augmentation des moyens financiers qui offre, aux yeux des parlementaires en cours de mandat et des anciens parlementaires, le meilleur potentiel pour améliorer la conciliation du mandat parlementaire avec le métier et la famille dans la vie de tous les jours. Des ressources supplémentaires permettent d'engager des collaboratrices et les collaborateurs personnels, ce qui allège la charge de travail des parlementaires. Elles peuvent aussi être utilisées de manière à favoriser la conciliation personnelle (p. ex. pour financer des dispositifs de garde plus flexibles pour les enfants, des suppléances professionnelles, etc.). Le décalage des horaires des séances est également vu comme une opportunité : raccourcir la pause de midi, et par voie de conséquence les semaines de session, permettrait d'alléger les organisations dans les sphères familiale et professionnelle. La mise en place d'une offre de garde au Palais fédéral est jugée globalement moins efficace pour améliorer la conciliation.

Certaines mesures sont vues comme pouvant utiles dans des situations exceptionnelles, mais pas dans le cadre du fonctionnement ordinaire du Parlement. Cela ne concerne pas uniquement les questions de conciliation. Ainsi, la possibilité de se faire représenter aux séances plénières ou d'y participer par voie numérique pourrait être pratique dans des cas particuliers, par exemple dans les premières semaines suivant la naissance d'un enfant, en cas de maladie de courte ou de longue durée, lors d'empêchements pour cause d'obligations militaires, etc.

## 5.2 Ressources requises

Ces deux dernières années, les dépenses pour le Parlement fédéral se sont élevées à 44 millions de francs, dont environ 36 millions au titre des charges de personnel et environ 8 millions au titre des charges de biens et services et des charges d'exploitation (cf. Administration fédérale des finances 2021). Ces chiffres n'incluent pas les dépenses pour les Services du Parlement.

Les tableaux ci-après donnent un aperçu des ressources à mobiliser pour mettre en œuvre les mesures envisagées dans le présent rapport. Il s'agit là d'estimations approximatives de l'équipe de projet. Elles reposent sur l'ampleur des travaux à réaliser pour concrétiser puis mettre en application chaque mesure (p. ex. nombre d'étapes de travail, adaptations législatives nécessaires) et sur le nombre de parties prenantes. Des exemples de coûts ou de calcul des coûts sont fournis lorsque cela est possible. Les appréciations sont exprimées en catégories semi-quantitatives. Chaque mesure fait l'objet d'une évaluation individuelle.

La mise en œuvre d'une réglementation des suppléances en séance plénière requiert des mesures au niveau national mais aussi au niveau cantonal, et donc l'implication de plusieurs catégories de parties prenantes (cf. Tableau 23). L'équipe de projet estime que la conception d'une telle réglementation mobiliserait des ressources importantes, car elle nécessite des analyses pour déterminer dans quelle mesure les systèmes existants pourraient être transposés au niveau fédéral et elle doit aboutir à une solution susceptible de réunir une majorité. L'équipe de projet juge donc que l'investissement initial est élevé. Une fois en place, le système de suppléance imposerait des charges supplémentaires au niveau fédéral par rapport à la situation actuelle afin que les personnes assurant des suppléances aient accès aux structures, aux infrastructures techniques, aux documents, etc. et qu'elles bénéficient des prestations des Services du Parlement. Ces personnes devraient en outre être rémunérées, ce qui obligerait peut-être à augmenter les contributions en faveur des groupes parlementaires. Lorsqu'un membre ordinaire du Parlement est absent, une partie des coûts disparaît (p. ex. jetons de présence). Il faudrait déterminer en détail dans quelle mesure cela s'applique également à d'autres défraiements. C'est pourquoi l'équipe de projet pense que la mesure induirait des charges supplémentaires périodiques de niveau moyen par rapport à la situation actuelle.

Mesure	Mise en œuvre (charges initiales)	Estimation	
		Charges initiales	Charges périodiques supplémentaires
Possibilité de se faire représenter aux séances plénières	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Conception et mise en pratique de règles et de procédures dans les partis, les groupes parlementaires, les Chambres et leurs organes concernant la désignation, l'intégration et la convocation des personnes appelées à assurer des suppléances au niveau fédéral et au niveau cantonal (y c. adaptation des bases légales, notamment de la loi sur le Parlement)</li> <li>– Conception et mise en pratique de règles et de procédures dans les Services du Parlement concernant l'accès aux locaux et le défraiement des personnes assurant des suppléances ainsi que la communication d'informations à ces personnes (y c. adaptation des bases légales, notamment de la loi sur le Parlement)</li> <li>– Travail organisationnel et administratif supplémentaire pour toutes les parties prenantes</li> </ul>	Élevées	Moyennes

Tableau 23 : Estimation des charges initiales et des charges périodiques supplémentaires pour une solution de suppléance

Une modification du rythme des sessions, éventuellement combinée à une modification de la durée des sessions, demanderait des travaux de conception soignés (cf. Tableau 24). Il faut notamment tenir compte des répercussions de ce changement sur d'autres processus, par exemple au sein des partis. Aux yeux de l'équipe de projet, la restructuration d'un système en place depuis de nombreuses décennies est un défi, à la fois sur le plan de la conception et sur le plan politique, raison pour laquelle les charges initiales sont jugées élevées. Une fois la nouvelle organisation de la planification des sessions en place, les charges périodiques devraient être à peine plus élevées que les charges actuelles, tout au moins le temps que toutes les personnes impliquées se soient familiarisées avec le nouveau système.

Mesure	Mise en œuvre (charges initiales)	Estimation	
		Charges initiales	Charges périodiques supplémentaires
Modification du rythme et de la durée des sessions	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Conception tenant compte d'autres processus (p. ex. Conseil fédéral, partis), y compris adaptation des bases légales (notamment de la loi sur le Parlement)</li> <li>– Mise en pratique du nouveau rythme dans les conseils, les commissions et les groupes parlementaires en prévoyant un temps d'adaptation</li> <li>– Adaptation des conditions de travail dans les Services du Parlement</li> <li>– Adaptation de l'organisation mise en place par les parlementaires en cours de mandat pour gérer leurs absences au travail, dans la formation et dans la famille</li> </ul>	Élevées	Faibles

Tableau 24 : Estimation des charges initiales et des charges périodiques supplémentaires pour une modification du rythme et de la durée des sessions

La possibilité de participer aux séances plénières par voie numérique existe déjà dans d'autres parlements (cf. Tableau 25), mais les chiffres à ce sujet ne sont que difficilement transposables au contexte suisse. Alors que les commissions, comme expliqué plus haut, peuvent déjà siéger virtuellement, des travaux dans ce sens sont en cours concernant les deux Chambres fédérales. Ils reposent sur les initiatives parlementaires CIP-CN 20.437 et 20.438, auxquelles le

Parlement a donné suite et dont l'examen était en cours lors de l'élaboration du présent rapport. Les parlementaires n'ont pas encore déterminé dans quelles situations une participation par voie numérique allant explicitement au-delà de l'exercice d'un droit de vote pourrait être autorisée (p. ex. seulement en temps de crise ou dans les premières semaines après la naissance d'un enfant). S'ils décident qu'un large éventail de motifs peuvent justifier une participation numérique aux séances plénières, ne serait-ce que temporairement, ces travaux pourraient être utiles pour la mise en œuvre de la mesure envisagée ici. Comme la mesure requiert le développement et la mise en œuvre de solutions techniques sûres ainsi que des formations, les charges initiales sont jugées élevées par l'équipe de projet. Les coûts d'acquisition varient fortement selon qu'il faut développer un nouveau système ou qu'il est possible de recourir à un système existant. En fonction de la conception du système, l'augmentation des charges périodiques par rapport à la situation actuelle devrait être faible à moyenne : il faudra assurer la maintenance et la mise à jour des solutions techniques, payer des licences et peut-être fournir aux parlementaires de nouveaux appareils tels que des ordinateurs portables personnels.

Mesure	Mise en œuvre (charges initiales)	Estimation	
		Charges initiales	Charges périodiques supplémentaires
Possibilité de participer aux séances plénières par voie numérique	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Conception ; achat ou développement et mise en œuvre de solutions techniques (y compris adaptation des bases légales, notamment de la loi sur le Parlement)</li> <li>– Maintenance de la solution technique</li> <li>– Travail d'animation pour l'intégration des personnes participant par voie numérique durant les séances</li> <li>– Formation des parlementaires</li> </ul>	Élevées	Faibles à moyennes, selon la conception de la mesure
	<ul style="list-style-type: none"> <li>– En 2020, le Conseil de l'Europe a investi quelque 5,4 millions d'euros uniquement pour équiper les salles de réunion de la technologie permettant des réunions en ligne avec interprétation (Conseil de l'Europe 2021).</li> <li>– Le Parlement de Lettonie investit chaque année 48 000 euros pour la maintenance de la technologie permettant de tenir des séances plénières en ligne. Il convient cependant de préciser que les parlementaires lettons disposaient déjà d'une identité électronique et d'ordinateurs portables fournis par le parlement (Delfi 2022). De plus, les coûts salariaux sont nettement plus bas en Lettonie qu'en Suisse.</li> </ul>		

Tableau 25 : Estimation des charges initiales et des charges périodiques supplémentaires pour la possibilité de participer aux séances plénières par voie numérique

Selon l'équipe de projet, un décalage des horaires des séances mobiliserait peu de ressources initiales (cf. Tableau 26). Il faudrait en particulier trouver un consensus sur des horaires concrets. Mais une fois les nouveaux horaires et l'aménagement des sessions conçus et rodés, les charges périodiques devraient rester au même niveau d'après l'équipe de projet.

Mesure	Mise en œuvre (charges initiales)	Estimation	
		Charges initiales	Charges périodiques supplémentaires
Décalage des horaires des séances	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Conception en tenant compte d'autres processus (p. ex. partis)</li> <li>– Adaptation des bases légales, notamment de la loi sur le Parlement</li> <li>– Mise en pratique des nouveaux horaires et élaboration du programme des sessions</li> </ul>	Faibles	Néant

Tableau 26 : Estimation des charges initiales et des charges périodiques supplémentaires pour un décalage des horaires des séances

Selon l'équipe de projet, il faut tabler sur des charges initiales faibles à moyennes pour mettre en œuvre les mesures qui prévoient une augmentation des moyens financiers alloués aux parlementaires (contribution pour les collaboratrices et collaborateurs personnels et indemnités plus élevées ou supplémentaires ; cf. Tableau 27 et Tableau 28). En revanche, la conception du dispositif (montant des contributions, nature des indemnités, etc.) et l'obtention des majorités nécessaires apparaissent comme des points critiques<sup>43</sup>. Les charges périodiques supplémentaires dépendent fortement des montants et des conditions d'allocation. Actuellement, la contribution de 33 000 francs pour les collaboratrices et collaborateurs personnels est attribuée forfaitairement. C'est le plus gros poste de toutes les indemnités versées aux parlementaires (20 % env. en moyenne ; Schmidli & Misticic 2017). Si la contribution pour les collaboratrices et collaborateurs personnels était versée en fonction du taux d'occupation, et non plus forfaitairement, l'augmentation de cette contribution ne coûterait pas nécessairement beaucoup plus cher.

Mesure	Mise en œuvre (charges initiales)	Estimation	
		Charges initiales	Charges périodiques supplémentaires
Collaboratrices et collaborateurs personnels	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Conception de la mesure</li> <li>– Adaptation des bases légales, notamment de la loi sur le Parlement</li> <li>– Budgétisation et paiement des coûts supplémentaires</li> <li>– Selon la conception de la mesure : mise en place d'un pool de personnel (par groupe parlementaire)</li> <li>– Selon la conception de la mesure : soutien pour l'administration du personnel</li> </ul>	Faibles à moyennes	Faibles à élevées, selon la conception de la mesure
	<ul style="list-style-type: none"> <li>– <b>Situation actuelle</b> : l'indemnité annuelle de 33 000 francs par an et par parlementaire pour contribuer aux dépenses de personnel et de matériel représente un budget de 8 bons millions de francs. Tous les parlementaires perçoivent cette indemnité, sans avoir de justificatifs à produire.</li> <li>– <b>Scénario 1</b> : l'indemnité se situe dans une fourchette de 40 000 à 50 000 francs par an et par parlementaire. Tous les parlementaires la perçoivent sans avoir de justificatifs à produire <u>OU</u> tous les parlementaires emploient une collaboratrice ou un collaborateur personnel, pour lequel ils établissent un décompte. Coût global : env. 10 à 12,5 millions de francs<sup>44</sup>.</li> <li>– <b>Scénario 2</b> : l'indemnité se situe dans une fourchette de 40 000 à 50 000 francs par an et par parlementaire. La moitié des parlementaires environ emploient une collaboratrice ou un collaborateur personnel, pour lequel ils établissent un décompte. Coût global : env. 5 à 6,5 millions de francs.</li> </ul>		

Tableau 27 : Estimation des charges initiales et des charges périodiques supplémentaires pour une augmentation des contributions pour les collaboratrices et collaborateurs personnels

Mesure	Mise en œuvre (charges initiales)	Estimation	
		Charges initiales	Charges périodiques supplémentaires

<sup>43</sup> Des efforts sont en cours pour obtenir une forte réduction des indemnités et des défraiements des parlementaires.

<sup>44</sup> Calcul : montant de l'indemnité présumée (40 000 ou 50 000 francs) multiplié par le nombre de parlementaires (246). Le calcul ne comprend pas les éventuelles charges supplémentaires encourues par les Services du Parlement pour l'administration du dispositif (p. ex. vérification des justificatifs d'emploi ou administration du personnel en cas de constitution de pools de collaboratrices et collaborateurs personnels ou d'engagement par la Confédération).



Augmentation des indemnités ou indemnités supplémentaires	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Conception de la mesure</li> <li>– Adaptation des bases légales, notamment de la loi sur le Parlement et de la loi sur les moyens alloués aux parlementaires</li> <li>– Budgétisation et versement des moyens supplémentaires</li> </ul>	Faibles	Moyennes à élevées, selon la conception de la mesure
	<ul style="list-style-type: none"> <li>– <b>Situation actuelle</b> : pour une indemnité annuelle de 26 000 francs par parlementaire, le coût global s'élève à 7 millions de francs environ (y compris les cotisations de la Confédération à l'AVS/AI/APG/AC).</li> <li>– <b>Scénario</b> : l'indemnité annuelle se situe dans une fourchette de 34 000 à 40 000 francs par an et par parlementaire. Si l'on inclut les cotisations de la Confédération aux assurances sociales, cela représente environ 9 à 10,5 millions de francs<sup>45</sup>.</li> </ul>		

Tableau 28 : Estimation des charges initiales et des charges périodiques supplémentaires pour une augmentation des indemnités ou pour des indemnités supplémentaires

Si une offre de garde d'enfants devait être mise en place au Palais fédéral (cf. Tableau 29), il faudrait déterminer pour quelles occasions (pendant les sessions, les jours de séance des commissions, etc.). La recherche de locaux et leur aménagement ainsi que les questions de personnel (p. ex. recrutement) représenteraient un travail potentiellement important, raison pour laquelle l'équipe de projet estime que les charges initiales seraient moyennes. La gestion du personnel et les salaires représenteraient vraisemblablement la plus grosse part des charges périodiques supplémentaires.

Mesure	Mise en œuvre (charges initiales)	Estimation	
		Charges initiales	Charges périodiques supplémentaires
Garde d'enfants au Palais fédéral	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Conception de la mesure</li> <li>– Budgétisation des coûts supplémentaires</li> <li>– Mise en œuvre : locaux (recherche, aménagement, etc. de locaux adaptés, éventuellement coordination avec d'autres acteurs) et personnel (recrutement, gestion, etc.)</li> </ul>	Moyennes	Moyennes

Tableau 29 : Estimation des charges initiales et des charges périodiques supplémentaires pour la mise en place d'une offre de garde d'enfants au Palais fédéral

<sup>45</sup> Calcul : montant de l'indemnité annuelle présumée (34 000 ou 40 000 francs) multiplié par le nombre de parlementaires (246) puis additionné du montant des cotisations de la Confédération à l'AVS/AI/APG (5,3 %) et à l'AC (1,1%).

## 6 Conclusions et perspectives

### 6.1 Persistance des obstacles à la conciliation et importance que leur accordent les parlementaires

La perception des difficultés à concilier le mandat parlementaire fédéral avec le métier et la famille n'a pratiquement pas évolué au cours des vingt dernières années. L'analyse concernant cette période montre que beaucoup d'aspects de la conciliation sont abordés régulièrement sous des formes analogues : on peut citer en particulier la forte charge de travail que représente le mandat parlementaire ou la présence obligatoire pendant les sessions, qui peuvent être un problème pour qui a des obligations professionnelles ou familiales.

Le fait que les mêmes obstacles à la conciliation reviennent sans cesse sur la table montre combien il est difficile d'opérer des changements de fond. Il peut y avoir des raisons diverses à cela. Tout d'abord, les parlementaires ayant des situations et des organisations personnelles très différentes, ils se sentent plus ou moins concernés par les difficultés soulevées. Autrement dit, le statu quo n'est pas considéré unanimement comme un problème. Une partie des parlementaires a plutôt tendance à craindre que le changement n'apporte son lot de difficultés, que ce soit par manque de clarté concernant les améliorations ou les effets négatifs qu'il faut en attendre ou parce que les ressources à mobiliser pour mettre en œuvre le changement sont jugées trop importantes. De plus, il y a tout lieu de penser que la plupart des personnes qui se portent candidates à un mandat parlementaire sont conscientes des exigences élevées de la fonction, qui s'apparentent à celles d'un poste à responsabilités dans le monde du travail. Beaucoup de personnes qui obtiennent ou souhaitent obtenir un mandat parlementaire réfléchissent en amont à ces difficultés et s'organisent en conséquence, sachant très bien à quoi s'attendre. Il ne faut pas non plus oublier que la candidature à un mandat parlementaire fédéral reflète une volonté profonde de s'engager politiquement et représente un accomplissement individuel pour un homme ou une femme politique. Beaucoup n'hésitent pas à faire des concessions dans d'autres domaines pour cela.

Les obstacles à la conciliation deviennent un problème de société et de démocratie lorsqu'ils ont un effet sélectif parce qu'ils agissent comme des filtres excluant a priori certaines candidatures. À la différence de l'accès aux fonctions dirigeantes ou à responsabilités dans le monde économique, la question de l'accès à un mandat parlementaire revêt un intérêt général pour la société. Dans le système démocratique, le parlement a pour fonction essentielle de représenter le peuple. On peut donc légitimement s'attendre à ce que les modalités d'exercice d'un mandat parlementaire n'aient pas pour effet de rendre l'accès au parlement excessivement compliqué pour certains milieux ou de le réserver à certaines catégories socioprofessionnelles.

## 6.2 Quelles sont les pistes de solution ?

Les différences observées dans la perception des difficultés de conciliation selon les situations individuelles se retrouvent, avec la même ampleur, dans l'appréciation des avantages et des inconvénients du système actuel ainsi que des mesures envisagées ici pour surmonter les obstacles à la conciliation. Les travaux réalisés aux fins du présent rapport établissent néanmoins que la capacité à assumer un mandat parlementaire est souvent conditionnée par une bonne organisation personnelle. Il faut souvent poursuivre son activité professionnelle en marge de la session, ou la réduire voire l'abandonner. Assurer la garde des enfants, de manière générale ou durant les sessions, oblige à solliciter d'autres membres de l'entourage (p. ex. grands-parents, partenaire) ou à recourir davantage à l'accueil extrafamilial. Le cercle des parlementaires en cours de mandat constitue donc un groupe dont les membres peuvent se permettre cette organisation grâce à leurs moyens financiers, à leurs disponibilités en temps ou à leur entourage. Mais si l'on se replace dans le contexte de la question de l'accès aux Chambres fédérales, il apparaît que les solutions à trouver ne doivent pas se limiter au niveau individuel et qu'il faut envisager des mesures portant sur les modalités de fonctionnement du Parlement.

Certaines mesures ont déjà été prises à ce niveau dans le but d'améliorer la compatibilité du mandat parlementaire avec la vie professionnelle et familiale. Ainsi, des indemnités sont prévues pour couvrir en partie les dépenses dues à l'engagement de collaboratrices ou de collaborateurs personnels, les sessions ont été avancées pour éviter au mieux les chevauchements avec les vacances scolaires et une salle d'allaitement a été aménagée au Palais fédéral. En revanche, d'autres idées et mesures proposées pour éliminer certaines difficultés soulevées ne sont pas parvenues à réunir de majorité. C'est le cas de l'introduction d'une réglementation des suppléances telle qu'en connaissent certains cantons<sup>46</sup> ou de changements importants dans le fonctionnement et le rythme des sessions, en vigueur dans leur forme actuelle depuis de nombreuses décennies.

## 6.3 Appréciation globale des mesures discutées

Le présent rapport a mis en lumière un large éventail de pistes de solution à caractère institutionnel, avec des approches méthodologiques variées et visant des catégories de personnes différentes. L'analyse a mis l'accent sur le potentiel d'amélioration de la situation personnelle des parlementaires ou de certaines catégories de parlementaires, sur l'adhésion aux mesures et sur les conséquences de leur mise en œuvre.

En ce qui concerne la *faisabilité*, il apparaît qu'aucun obstacle de principe (juridique, technique, organisationnel ou autre) ne s'oppose à la réalisation des mesures à caractère institutionnel envisagées. Certaines sont d'ailleurs déjà mises en œuvre au niveau cantonal (p. ex. système de suppléance) ou ont déjà été pratiquées au niveau fédéral (p. ex. séances à distance durant les vagues de COVID-19). D'autres mesures discutées dans la présente analyse ne sont pas ou pas encore en vigueur, mais il n'y a pas d'impossibilité fondamentale à les mettre en œuvre. Leur réalisation est donc plutôt une question d'adhésion politique et donc d'appréciation de leur coût et de leur utilité.

Les travaux à accomplir pour mettre en œuvre certaines mesures ont été esquissés dans chacun des sous-chapitres qui leur sont consacrés. De manière générale, on peut dire que les

<sup>46</sup> Les analyses menées aux fins du présent rapport ont montré que les difficultés et les pistes de solution identifiées pour améliorer la conciliation sont en majorité les mêmes dans les parlements cantonaux et au Parlement fédéral. Elles diffèrent par leur ampleur et par leur potentiel, ce qui s'explique par les différences entre le niveau cantonal et le niveau fédéral dans le temps qu'il faut consacrer au mandat parlementaire, les indemnités, les structures des séances, la distance géographique ou encore la marge de manœuvre offerte pour contourner les difficultés.

*ressources à mobiliser pour la mise en œuvre* sont d'autant plus importantes que le nombre d'étapes de travail ou la durée de la mise en œuvre sont élevés. Il faut donc se poser les questions suivantes : la mesure requiert-elle une adaptation des bases légales ? Si oui, lesquelles et combien sont concernées ? Quelles sont les parties prenantes à impliquer dans la mise en œuvre ? Avec quels processus faut-il assurer une coordination ? Quelles sont les ressources à mobiliser pour adopter puis appliquer la mesure ?

Pour mettre en place un système de suppléance, par exemple, il faudrait adapter des bases légales et le projet aurait des conséquences importantes non seulement pour les parties prenantes au niveau fédéral, mais aussi pour les cantons puisque c'est à ce niveau que doit être régie la désignation des personnes appelées à exercer des suppléances. On ne s'étonnera donc pas que 55 % des parlementaires qui sont hostiles ou plutôt hostiles à la mise en place d'un système de suppléance jugent que la réalisation de cette mesure mobiliserait des ressources excessives (sur le plan organisationnel, administratif, juridique). C'est d'ailleurs l'une des raisons invoquées par une partie des parlementaires en cours de mandat pour rejeter d'autres mesures analysées ici, à savoir la modification du rythme des sessions (38 % des parlementaires hostiles à la mesure jugent le coût de sa mise en œuvre trop élevé), la participation aux séances plénières par voie numérique (35 %) ou encore la mise en place d'une offre de garde d'enfants (28 %). Autant de mesures qui entraîneraient de grands changements systémiques.

A contrario, le décalage des horaires des séances et le raccourcissement des pauses de midi durant les sessions seraient relativement faciles à mettre en œuvre, même si cela suppose d'évaluer soigneusement l'impact de ces changements sur les organes concernés et les processus connexes. Seuls 14 % des parlementaires qui se sont déclarés hostiles à ces mesures lors de l'enquête en ligne estiment que leur mise en œuvre mobiliserait des ressources excessives. L'augmentation des indemnités en général et l'instauration de nouvelles indemnités ou l'augmentation de l'indemnité pour les collaboratrices et collaborateurs personnels peuvent également être mises en œuvre sans qu'il faille mobiliser des ressources importantes. Les parlementaires hostiles à ces deux mesures sont seulement 15 % pour la première et 10 % pour la deuxième à juger que le coût de leur réalisation serait trop élevé.

## 6.4 Quelles perspectives pour améliorer la conciliation entre mandat parlementaire, métier et famille ?

Compte tenu des multiples évaluations réalisées, voici les perspectives qui s'offrent à la discussion.

**Faire évoluer les règles serait positif pour l'engagement total que requiert le mandat parlementaire.** Un siège au Conseil national ou aux Conseil des États est une charge lourde, qui demande un engagement total aux personnes élues. En raison de la complexité des sujets abordés et du volume des dossiers à traiter, le mandat parlementaire est chronophage et intellectuellement prenant. Il impose en outre d'accomplir certaines tâches au sein des groupes parlementaires et des partis ainsi qu'auprès du public. Or, les exigences à remplir pour exercer un mandat parlementaire se sont accrues au cours des dernières décennies. Même si le système de milice reste le modèle de prédilection, la forme et l'ampleur du mandat parlementaire lui confèrent de plus en plus les caractéristiques d'une activité professionnelle à responsabilités. Le mandat parlementaire prend une place cruciale dans les acquis professionnels des parlementaires. Il est donc important de veiller à ce que les conditions qui régissent l'exercice de ce mandat évoluent elles aussi. Cela concerne les problèmes d'organisation ou encore la coordination des politiques sociales.

**La conciliation entre mandat, métier et famille est favorable à la diversité dans la composition du Parlement.** Le phénomène de la hausse des exigences ne touche pas seulement le mandat parlementaire. Il concerne également les personnes ayant une activité professionnelle, même si elles n'ont pas de fonctions dirigeantes ou à responsabilités. En outre, un nombre croissant de parents siègent au Parlement. Il est donc légitime de se demander dans quelle mesure les modalités de fonctionnement actuelles du Parlement suivent l'évolution de la société et si des adaptations à ce niveau ne permettraient pas d'améliorer les prestations fournies par les élus et les élues, et donc in fine la qualité du travail parlementaire, a fortiori si l'on souhaite perpétuer le système de milice. Il s'agit donc de déterminer les conditions qui permettront d'assurer le maintien du système de milice compte tenu de la nouvelle donne en matière de conciliation entre mandat parlementaire, métier et famille. Il ne faut pas que les modalités d'exercice du mandat parlementaire en barrent l'accès à certaines catégories de personnes.

**Ajustements à apporter au niveau individuel et au niveau systémique.** Les ajustements du fonctionnement parlementaire qui ont été réalisés au cours de ces dernières décennies portaient avant tout sur le niveau individuel, si l'on excepte l'adaptation continue des indemnités. Ce sont les parlementaires qui ont organisé leur vie familiale et professionnelle de façon à pouvoir accomplir leur mandat. Vu l'augmentation du nombre de parlementaires qui ont également des obligations professionnelles et familiales, il semble légitime de réfléchir à des adaptations au niveau systémique afin que les nouveaux parlementaires, qui constituent une population plus diverse qu'auparavant, soient en mesure d'exercer leur mandat dans le système de milice.

**Un enjeu qui dépasse la conciliation entre mandat parlementaire, métier et famille.** Lorsqu'elle a été lancée et réalisée, la présente étude s'est focalisée sur la conciliation entre mandat parlementaire, métier et famille. Mais les perspectives qu'elle a ouvertes concernant le fonctionnement du Parlement offrent également des options pour d'autres situations particulières, telles des absences pour cause de longue maladie.

Partant des analyses et des conclusions exposées ici, nous recommandons d'étudier plus en détail les possibilités suivantes :

- **Réexamen de la structure des sessions.** Cela fait de nombreuses décennies que l'année parlementaire est structurée en quatre sessions de trois semaines entrecoupées de séances de commission et complétées si nécessaire par des sessions spéciales, plus courtes, consacrées à des problématiques urgentes. Les travaux réalisés aux fins de la présente étude montrent d'une part que la longueur des semaines de session est perçue comme une difficulté. Ramener de quatre ou cinq à trois jours la semaine de session, par exemple en raccourcissant les pauses de midi, tout en conservant une session de trois semaines permettrait aux parlementaires de s'absenter moins longtemps du travail et de la maison. D'autre part, le fait que la session dure trois semaines peut aussi compliquer fortement la conciliation entre mandat parlementaire, métier et famille. Une solution pourrait consister à ramener la durée des sessions à deux semaines et à prévoir des sessions supplémentaires (p. ex. six sessions de deux semaines). S'engager dans une telle voie suppose de déterminer les répercussions de ces changements sur les processus des groupes parlementaires et des partis, qui devront s'adapter. Cette tâche pourrait être confiée à un groupe de travail du Bureau du Conseil national.
- **Augmentation de l'indemnité pour les collaboratrices et collaborateurs personnels.** La complexité des questions abordées dans les dossiers parlementaires est une difficulté qui a été évoquée régulièrement dans le cadre de la présente évaluation. Les collaboratrices et collaborateurs personnels peuvent aider les parlementaires sur ce plan et renforcer ainsi la qualité du travail parlementaire en général. L'augmentation de l'indemnité pour les collaboratrices et collaborateurs personnels pourrait permettre de proposer à ces personnes des taux d'occupation utiles, quitte à ce qu'elles travaillent pour plusieurs parlementaires. Il serait également envisageable d'apporter un soutien logistique aux parlementaires en leur proposant des modèles de contrat, des recommandations de salaire et des conseils pour les démarches administratives liées aux engagements. Une autre option consisterait à augmenter les indemnités et les défraiements des parlementaires sans lien avec l'engagement d'une collaboratrice ou d'un collaborateur personnel. Dans ce cas, il y aurait moins de règles à mettre en place.
- **Autres mesures applicables dans des situations exceptionnelles.** Une grande variété d'événements peuvent rendre une présence physique au Parlement impossible sinon très difficile. On pense par exemple aux premiers temps après une naissance ou à des séjours à l'étranger pour le travail ou les études, mais aussi au service militaire et aux maladies. Il faudrait étudier des mesures susceptibles d'atténuer les difficultés rencontrées dans ces situations, comme la possibilité de se faire représenter aux séances plénières ou d'y participer temporairement par voie numérique.

## 6.5 Perspectives dans le domaine des assurances sociales

Lorsque l'on étudie les aspects juridiques de la compatibilité du mandat parlementaire avec la vie professionnelle et familiale, il faut commencer par répondre à une question de fond : l'activité parlementaire constitue-t-elle une activité lucrative au sens des assurances sociales ? Dans sa jurisprudence, le Tribunal fédéral établit clairement que l'activité parlementaire est assimilée à une activité lucrative dépendante au regard des assurances sociales. Néanmoins, le système des assurances sociales n'applique pas cette catégorisation de manière systématique. Ainsi, les revenus de l'activité parlementaire ne sont pas couverts par l'assurance-accidents et les parlementaires ne sont pas assurés auprès d'une institution de prévoyance, tout au moins à l'échelon fédéral.

Cela conduit à se demander si les revenus de l'activité parlementaire doivent compter comme un gain assujéti au régime obligatoire de l'assurance-accidents et de la prévoyance professionnelle. Dans l'affirmative, l'activité parlementaire bénéficierait alors d'une protection complète au regard des assurances sociales. Mais une telle décision suppose de réviser certaines dispositions de la législation sur l'assurance-accidents et sur la prévoyance professionnelle.

Si, comme c'est le cas actuellement, les revenus de l'activité parlementaire ne sont couverts ni par l'assurance-accidents ni par la prévoyance professionnelle, il y a lieu de se demander si la protection prévue par la loi sur les moyens alloués aux parlementaires (LMAP) est suffisante et si elle correspond aux attentes des parlementaires. Cela suppose en particulier d'analyser les éléments concrétisés dans l'ordonnance de l'Assemblée fédérale relative à la LMAP (OMAP). Il convient donc d'examiner les prestations prévues, d'une part, et de s'interroger sur la nécessité éventuelle d'augmenter les cotisations, d'autre part.

- *Examen des prestations.* L'analyse des dispositions pertinentes de l'OMAP montre que la coordination avec les prestations du système des assurances sociales (en particulier AVS et AI) ainsi qu'avec les autres systèmes d'assurance (2<sup>e</sup> pilier facultatif ou obligatoire, piliers 3a et 3b) n'est pas assurée de bout en bout de manière concluante. Les prestations prévues par la LMAP peuvent être très élevées dans certains cas (p. ex. en cas de décès à un jeune âge), mais de nombreuses questions d'application restent ouvertes : par exemple, faut-il un lien temporel entre l'activité parlementaire et la survenance ultérieure du risque ou la prestation est-elle due même si plusieurs années séparent la première manifestation de la maladie à l'origine du décès durant l'activité parlementaire et le décès ? La réglementation concernant la contribution au titre de la prévoyance n'est pas non plus très concluante, car elle n'établit pas clairement s'il est nécessaire ou non de déclarer les bénéficiaires des prestations de prévoyance. De surcroît, comme le montre une analyse de questions spécifiques, la coordination des prestations découlant de la contribution au titre de la prévoyance se révèle variable et souvent opaque.
- *Augmentation des cotisations.* La contribution au titre de la prévoyance prévue à l'art. 7, al. 1, OMAP est assez basse. La cotisation annuelle équivaut à 16 % du montant limite supérieur prévu à l'art. 8, al. 1, de la loi sur la prévoyance professionnelle (LPP), soit 13 766 francs. Si l'on fait une comparaison avec les cotisations d'épargne du plan standard de PUBLICA pour les personnes employées jusqu'à la classe de salaire 23 incluse, on note que le montant prévu par l'OMAP se situe dans le bas de la fourchette puisque, chez PUBLICA, la cotisation évolue de 12,75 % à 34,25 % au fur et à mesure de l'avancée en âge.

En résumé, la question à laquelle il faut répondre en ce qui concerne les conditions juridiques qui encadrent le mandat parlementaire est la suivante : en admettant que les indemnités parlementaires soient considérées comme le revenu d'une activité lucrative dépendante, faut-il étendre la couverture d'assurance associée au mandat parlementaire à l'assurance-accidents et à la prévoyance professionnelle ?

- *Si oui* : les parlementaires bénéficient d'une protection sociale complète. Cela suppose de réviser certaines dispositions de la législation sur l'assurance-accidents et sur la prévoyance professionnelle.
- *Si non* : il faut alors se demander si la protection offerte par les dispositions de la LMAP est suffisante et répond aux attentes des parlementaires.

Au vu des analyses accomplies aux fins du présent rapport, l'équipe de projet recommande d'assimiler l'activité parlementaire à une activité dépendante au regard des assurances sociales, bien que cette démarche suppose de compléter la législation sur l'assurance-accidents et sur la prévoyance professionnelle. Certes, il est plus simple sur le plan organisationnel que la gestion des prestations relève de la LMAP plutôt que de caisses de pension et d'assurances-accidents. Mais même si la procédure d'instruction des demandes en droit des assurances sociales est lourde et souvent très longue, l'équipe de projet estime que c'est la bonne option pour des raisons de clarté réglementaire. Si l'activité parlementaire n'est pas assimilée à une activité lucrative dépendante, il sera impératif de revoir en profondeur le système de financement et de prestations défini dans la LMAP.



## Bibliographie

Aschwanden E. (2021): Die Unternehmen sind begeistert vom Milizsystem, fördern aber ihre Mitarbeiter in politischen Ämtern nur ungenügend. *Neue Zürcher Zeitung*. Consulté le 09.11.2021 sur <https://www.nzz.ch/schweiz/milizsystem-firmen-foerdern-milizpolitiker-nur-mangelhaft-ld.1653775>.

Assanti S., Gobet M., Mabillard V., Pasquier M. (2019) : Activités, transition et réinsertion professionnelles des élu.e.s. Une étude auprès des ancien.ne.s parlementaires au niveau fédéral et des ancien.ne.s conseiller.ère.s d'État. Lausanne : Université de Lausanne, IDHEAP.

Berger E., Güdemann N. (2019): Kanton Aargau – Grossrätinnen im Mutterschaftsurlaub dürfen sich vertreten lassen – findet die Regierung. *Aargauer Zeitung*. Consulté le 23.11.2021 sur <https://www.aargauerzeitung.ch/aargau/kanton-aargau/grossratinnen-im-mutterschaftsurlaub-durfen-sich-vertreten-lassen-findet-die-regierung-ld.1375401>.

Blaser N. (2019): Politikerinnen unter Druck – Kann man als junge Mutter Parlamentarierin sein? *Schweizer Radio und Fernsehen SRF*. Consulté le 19.11.2021 sur <https://www.srf.ch/news/schweiz/politikerinnen-unter-druck-kann-man-als-junge-mutter-parlamentarierin-sein>.

Bühlmann M., Frick K. (2021): Eine Ersatzbank für das Parlament? *Neue Zürcher Zeitung*. Consulté le 09.11.2021 sur <https://www.nzz.ch/schweiz/ein-stellvertretersystem-fuer-das-parlament-ld.1627556>.

Bundi P., Eberli D., Bütikofer S. (2018): Zwischen Beruf und Politik: die Professionalisierung in den Parlamenten, in: Vatter, A. (éd.): *Das Parlament in der Schweiz. Macht und Ohnmacht der Volksvertretung*. Zürich: NZZ Libero.

Bussjäger P. (2010): Freistellung von Abgeordneten für Betreuungszwecke. Zeitgemäße Neuerung oder eine verpönte Form des Mandats auf Zeit? *Zeitschrift für Parlamentsfragen (ZParl)*. Heft 1/2010, S. 42.49. Consulté le 30.11.2021 sur <https://www.jstor.org/stable/24240176>.

Delfi (2021). Par 48 000 eiro uzturēs attālinātajām parlamenta sēdēm izstrādāto rīku 'eSaeima'. Consulté le 19.10.2022 sur <https://www.delfi.lv/business/tehnologijas/par-48-000-eiro-uztures-attalinatajam-parlamenta-sedem-izstradato-riku-esaeima.d?id=54834556>.

Derungs C., Müller A., Wellinger D. (2021): PoliWork: Ansätze zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Beruf und politischen Milizämtern, Studie. *Fachhochschule Graubünden Verlag, Chur*. Consulté le 09.11.2021 sur [https://poliwork.fhgr.ch/wp-content/uploads/sites/5/2021/11/FHGR\\_PoliWork\\_Studie-Web-final-DE.pdf](https://poliwork.fhgr.ch/wp-content/uploads/sites/5/2021/11/FHGR_PoliWork_Studie-Web-final-DE.pdf).

Administration fédérale des finances (2021) : Compte d'État. Tome 2A, 1<sup>re</sup> partie. Consulté le 25.10.2022 sur <https://www.efv.admin.ch/efv/de/home/finanzberichterstattung/finanzberichte/staatsrechnung.html>.

Conseil de l'Europe (2021). Programme et budget 2022-2025 du Conseil de l'Europe. Consulté le 19.10.2022 sur <https://rm.coe.int/0900001680a4d5dd>.

Flick Witzig M., Freitag M., Bundi P. (2021): Ausländer, Amtszwang oder Anstellung? Reformen des Milizwesens aus Sicht der Beteiligten. *De Facto*. Consulté le 09.11.2021 sur <https://www.defacto.expert/2019/05/21/reform-miliz/>.

Geissler Z. (2021): Stellvertretung im Parlament: Nur einen Vorschlag unterstützt. *Neue Zürcher Zeitung*. Consulté le 24.11.2021 sur <https://www.nzz.ch/zuerich/stellvertretung-im-parlament-nur-einen-vorschlag-unterstuetzt-ld.1641737>.

Golder L., Huth P. (2019): Stellvertretende in den Parlamenten von Gemeinden, Städten, Kantonen – Eine Ent- oder Belastung für das schwächelnde Milizsystem? *DeFacto*. Consulté le 24.11.2021 sur <https://www.defacto.expert/2019/07/04/stellvertreter-milizsystem/>.

Hug, S. et al. (2008). Hauptergebnisse Parlamentarierbefragung. Universität Zürich. Zürich: Institut für Politikwissenschaft.

Union interparlementaire UIP (2021). La transformation du Parlement de la Lettonie en parlement électronique : e-Saeima. Blog *Bulletin de l'innovation, neuvième édition*. Consulté le 19.10.2022 sur <https://www.ipu.org/fr/bulletin-de-linnovation/histoires/la-transformation-du-parlement-de-la-lettonie-en-parlement-electronique-e-saeima>.

Kaiser C., Steiner R. Reichmuth L. (2016): Vereinbarkeit von öffentlichen Ämtern und Beruf im Kanton Aargau. Ergebnisse einer Befragung der Aargauer Unternehmen. *Schweizerisches Institut für öffentliches Management, Bern*. Consulté le 24.11.2021 sur [https://www.researchgate.net/publication/310447923\\_Vereinbarkeit\\_von\\_offentlichen\\_Aemtern\\_und\\_Beruf\\_im\\_Kanton\\_Aargau\\_Ergebnisse\\_einer\\_Befragung\\_der\\_Aargauer\\_Unternehmen](https://www.researchgate.net/publication/310447923_Vereinbarkeit_von_offentlichen_Aemtern_und_Beruf_im_Kanton_Aargau_Ergebnisse_einer_Befragung_der_Aargauer_Unternehmen).

Kerr, H. H. (1981). *Parlement et société en Suisse*. Genève : Editions Georgi.

Krüger, P. et al. (2001). Entschädigung und Infrastruktur der Parlamentsarbeit. Analytisches Profil über den Wert der parlamentarischen Arbeit. Étude sur mandat de la Commission des institutions politiques du Conseil national. Genève : Eco'Diagnostic.

Lüthi R. et al. (2006): Sitzungssysteme der Parlamente. *Parlament – Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen*. März 2006 – Nr. 1 – 9. Jahrgang. Consulté le 09.11.2021 sur <http://sgp-ssp.net/wp-content/uploads/parlament-2006-1.pdf>.

Services du Parlement (2021). Digitales Parlament: Was, wenn die Ratsmitglieder online debattieren wollen? Blog *Sous la loupe*. Consulté le 19.10.2022 sur <https://www.parlament.ch/blog/Pages/digitales-parlament.aspx?lang=1031>.

Council of Europe (2021). Hybrid winter plenary session 2021. *Newsroom*. Aufgerufen am 19.10.2022 sur <https://www.coe.int/en/web/portal/-/hybrid-winter-plenary-session-2021>.

Riklin Alois und Silvano Möckli (1991). Milizparlament?, in : Services du Parlement (éd.). *Le Parlement – « Autorité suprême de la Confédération » ? Mélanges sur l'Assemblée fédérale à l'occasion du 700<sup>e</sup> anniversaire de la Confédération*. Berne : Haupt.

Schmidt S. (2014): Vereinbarkeit von politischer Karriere und Familie. Untersucht anhand einer Umfrage von Mitgliedern des Deutschen Bundestages der 16. Legislaturperiode. Dissertation. *Freie Universität Berlin*. Consulté le 24.11.2021 sur [https://refubium.fu-berlin.de/bitstream/handle/fub188/12009/Promotion\\_SabineSchmidt\\_Vereinbarkeit-politische-Karriere-Familie\\_Juni2015.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://refubium.fu-berlin.de/bitstream/handle/fub188/12009/Promotion_SabineSchmidt_Vereinbarkeit-politische-Karriere-Familie_Juni2015.pdf?sequence=1&isAllowed=y).

Sciarini P., Varone F., Ferro-Luzzi G., Cappelletti F., Gariban V., Muller I. (2017) : Étude sur le revenu et les charges des parlementaires fédéraux. Genève : Université de Genève.

Schmidli J., Mistic V. (2017): So viel kosten unsere Parlamentarier. Consulté le 19.10.2022 sur <https://www.srf.ch/news/schweiz/so-viel-kosten-unsere-parlamentarier>.

Schön-Bühlmann J. (2020) : Concilier travail et famille en Suisse et en Europe, en 2018. Enquête suisse sur la population active (ESPA). Neuchâtel : Office fédéral de la statistique OFS.

Vögele A. (2021): Jungparteien fordern Stellvertretungen im St.Galler Kantonsrat. *Tagblatt*. Consulté le 24.11.2021 sur <https://www.tagblatt.ch/ostschweiz/politische-mitsprache-junge-sind-heute-im-parlament-schlecht-repraesentiert-stgaller-jungparteien-verlangen-stellvertretungssystem-fuer-den-kantonsrat-ld.2197781>.

Wellinger D., Derungs C. (2019): Promo 35 – Politisches Engagement von jungen Erwachsenen in der Gemeindeexekutive – Analysen und Stossrichtungen (Studie). *HTW Chur, Zentrum für Verwaltungsmanagement*. Consulté le 19.11.2021 sur [https://www.researchgate.net/publication/331096542\\_PROMO\\_35\\_-\\_Politisches\\_Engagement\\_von\\_jungen\\_Erwachsenen\\_in\\_der\\_Gemeindeexekutive\\_-\\_Analysen\\_und\\_Stossrichtungen\\_Studie](https://www.researchgate.net/publication/331096542_PROMO_35_-_Politisches_Engagement_von_jungen_Erwachsenen_in_der_Gemeindeexekutive_-_Analysen_und_Stossrichtungen_Studie).

Winkler-Hermaden R. (2015): Schwangere Abgeordnete sollen Parlament fernbleiben dürfen. *Der Standard*. Consulté le 29.11.2021 sur <https://www.derstandard.at/story/2000011236938/schwangere-abgeordnete-sollen-parlament-fern-bleiben-duerfen>.

## Annexe

### A-1 Vue d'ensemble des défis et des obstacles à la conciliation

Défis et obstacles	
Activité parlementaire et tâches qu'elle implique	
Charge de travail en général	– La charge et le temps de travail sont en hausse en raison de la complexité des sujets, du volume des dossiers et de l'accélération du rythme des affaires courantes.
Travail auprès des médias	– L'exposition médiatique qui accompagne le mandat parlementaire peut être un obstacle sur le plan professionnel ou familial. – La nécessité d'être joignable presque en permanence limite la qualité et la quantité de temps à disposition pour se ressourcer.
Fonctionnement du Parlement et conditions générales	
Rythme et durée des sessions, horaires des séances	– Selon l'activité professionnelle, le mandat parlementaire peut nécessiter un important travail d'organisation (p. ex. organisation d'une suppléance, travail le soir, le weekend ou en dehors des sessions pour compenser). – S'absenter presque entièrement de la maison pendant trois semaines complique la prise en charge d'enfants ou de proches pour beaucoup de parlementaires, en particulier si les distances, les horaires des séances et la desserte par le rail ne permettent pas de faire la navette régulièrement.
Impossibilité de se faire représenter aux séances plénières	– Il peut être difficile de participer en personne à des séances en raison d'engagements professionnels imprévus ou du calendrier d'une formation ou d'une formation continue. – Ce problème est soulevé en particulier en lien avec des absences prolongées inévitables pour des raisons juridiques et pratiques, p. ex. dans les semaines suivant une naissance et pendant le congé de maternité.
Liens de dépendance potentiels	– Si les indemnités sont modestes, il faut avoir un salaire ou d'autres indemnités pour compléter, ce qui peut avoir un impact négatif sur les processus démocratiques.
Assurances sociales	
Allocation de maternité	– À l'heure actuelle, la perception d'une indemnité au titre de l'activité parlementaire fait perdre tout droit à une allocation de maternité.
Protection des assurances en général	– L'exercice d'un mandat parlementaire peut entraîner une détérioration de la protection offerte par les assurances sociales si le revenu global est plus bas qu'avant l'entrée en fonction.

Tableau 30 : Résumé des défis et des obstacles à la conciliation entre politique, métier et famille

## A-2 Analyse de la situation : parlements étudiés

Parlement	Réponse aux questions d'approfondissement	Remarques complémentaires
Cantons		
Bâle-Ville	14.12.2021	Recherches, entretien
Berne	16.12.2021	Recherches, entretien
Grisons	21.12.2021	Recherches, entretien
Lucerne	21.12.2021	Recherches, entretien
Neuchâtel	13.12.2021	Recherches, réponse écrite, entretien
Saint-Gall	15.12.2021	Recherches, entretien
Valais	13.12.2021	Recherches, réponse écrite
Zurich	21.12.2021	Entretien
États (nationaux ou Länder)		
Autriche	23.12.2021	Recherches, réponse écrite
Liechtenstein	07.01.2022	Recherches, réponse écrite
Brême (DE)	03.01.2022	Recherches, réponse écrite
Hambourg (DE)	-	(Recherches)

Tableau 31 : Vue d'ensemble des parlements étudiés dans le cadre de l'analyse de la situation

### A-3 Précisions concernant les groupes de réflexion et les entretiens

Le tableau ci-après indique les personnes ayant participé aux groupes de réflexion (cf. Tableau 32). Les parlementaires en cours de mandat ont été interrogés dans le cadre de l'enquête en ligne sur leur disposition à participer et trois dates possibles leur ont été proposées. Les anciens parlementaires ont d'abord été contactés par la présidente du Conseil national. Les personnes intéressées pouvaient s'inscrire aux dates figurant dans un sondage Doodle. C'est ainsi que deux groupes de réflexion ont été organisés, l'un avec des parlementaires en cours de mandat et l'autre avec d'anciens parlementaires. Deux entretiens individuels ont en outre eu lieu avec d'anciens parlementaires qui avaient accepté de participer, mais auxquels aucune des dates proposées ne convenait.

Les discussions ont porté essentiellement sur des pistes de solution possibles pour surmonter les obstacles à la conciliation. Si d'anciens parlementaires ont été invités à y participer, c'est parce qu'il était intéressant de profiter de l'expérience de personnes qui avaient dû « s'accommoder de la situation », ne serait-ce que pendant un temps, et qui avaient quitté leur fonction ou ne s'étaient pas représentées pour des raisons de conciliation notamment.

Une attention particulière a été portée à la représentativité des groupes de réflexion pour ce qui est de l'appartenance aux groupes parlementaires, l'appartenance aux conseils, le sexe, l'origine géographique et la langue. Le résultat est globalement satisfaisant. Mais il a été difficile de garantir une composition équilibrée parce qu'il y a eu des désistements de dernière minute et que certaines personnes qui avaient signalé leur intention de participer n'ont finalement pas répondu aux sollicitations.

Groupe de réflexion et date	Personnes participantes	Groupe parlementaire	Conseil, entrée en fonction, durée du mandat
Parlementaire en fonction, 9 juin 2022 à Berne	Diana Gutjahr	V	Conseil national, depuis 2017
	Yvonne Feri	S	Conseil national, depuis 2011
	Marie-France Roth Pasquier	M-E	Conseil national, depuis 2019
	Patricia von Falkenstein	RL	Conseil national, depuis 2021
	Lisa Mazzone	G	Conseil des États, depuis 2019 (Conseil national, 2015-2019)
	Kathrin Bertschy	GL	Conseil national, depuis 2011
Anciens parlementaires, 14 juillet 2022 par Zoom	Barbara Schmid-Federer	M-E	Conseil national, 2007-2018
	Raphaël Comte	RL	Conseil des États, 2010-2019
	Corina Eichenberger-Walther	RL	Conseil national, 2007-2019
	Alec von Graffenried	G	Conseil national, 2007-2015
	Jean-Christophe Schwaab	S	Conseil national, 2011-2017

Anciens parlementaires, entretiens individuels par téléphone ou par Zoom	Christoph Blocher	V	Conseil national, 1979-2014
--	-------------------	---	-----------------------------

Tableau 32 : Composition des groupes de réflexion et séances ou entretiens

#### A-4 Critères d'appréciation de l'efficacité et de l'adhésion

Objet de l'appréciation	Appréciation	Critères
Efficacité	Indéterminée	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Les avis positifs ou plutôt positifs et les avis négatifs ou plutôt négatifs se répartissent à peu près à parts égales entre les parlementaires ayant répondu, <u>ou</u></li> <li>– Il y a à la fois des catégories de personnes qui ont un avis positif ou plutôt positif et des catégories de personnes qui ont un avis négatif ou plutôt négatif, <u>ou</u></li> <li>– Si la mesure a été discutée au sein des groupes de réflexion, le potentiel d'amélioration de la conciliation est jugé indéterminé.</li> </ul>
	Faible	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Moins d'un tiers des parlementaires ayant répondu considèrent que la mesure améliorera ou améliorera plutôt leur situation personnelle, <u>ou</u></li> <li>– Aucune <i>catégorie de personnes</i> ne considère majoritairement que la mesure améliorera ou améliorera plutôt leur situation personnelle, <u>ou</u></li> <li>– Si la mesure a été discutée au sein des groupes de réflexion, le potentiel d'amélioration de la conciliation est jugé faible.</li> </ul>
	Moyenne	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Environ un tiers à près d'une moitié des parlementaires ayant répondu considèrent que la mesure améliorera ou améliorera plutôt leur situation personnelle, <u>ou</u></li> <li>– Plusieurs <i>catégories de personnes</i> considèrent majoritairement que la mesure améliorera ou améliorera plutôt leur situation personnelle, <u>ou</u></li> <li>– Si la mesure a été discutée au sein des groupes de réflexion, le potentiel d'amélioration de la conciliation est jugé moyen.</li> </ul>
	Élevée	<ul style="list-style-type: none"> <li>– La majorité des parlementaires ayant répondu considèrent que la mesure améliorera ou améliorera plutôt leur situation personnelle, <u>ou</u></li> <li>– Si la mesure a été discutée au sein des groupes de réflexion, le potentiel d'amélioration de la conciliation est jugé élevé.</li> </ul>
Adhésion	Faible	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Moins d'un tiers des parlementaires ayant répondu sont favorables ou plutôt favorables à la mesure, <u>ou</u></li> <li>– Aucun <i>groupe parlementaire</i> ou <i>catégorie de personnes</i> n'est majoritairement favorable ou plutôt favorable à la mesure.</li> </ul>
	Moyenne	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Environ un tiers à près d'une moitié des parlementaires ayant répondu sont favorables ou plutôt favorables à la mesure, <u>ou</u></li> <li>– Plusieurs <i>catégories de personnes</i> ou <i>groupes parlementaires</i> sont majoritairement favorables ou plutôt favorables à la mesure.</li> </ul>
	Élevée	<ul style="list-style-type: none"> <li>– La majorité des parlementaires ayant répondu sont favorables ou plutôt favorables à la mesure.</li> </ul>

Tableau 33 : Critères d'appréciation de l'efficacité des mesures et de l'adhésion aux mesures



Étude

sur la compatibilité d'un mandat parlementaire  
avec une activité professionnelle et le travail  
familial

réalisée par

le professeur Ueli Kieser, docteur en droit, Zurich

## Table des matières

1	Mandat.....	3
2	Remarque préliminaire.....	3
3	Structure .....	3
3.1	Contexte .....	3
3.2	Structure.....	5
4	Qualification de l'activité parlementaire : activité lucrative ou non lucrative ?.....	5
4.1	Problématique.....	5
4.2	Qualification de l'activité parlementaire sur le plan des assurances.....	5
4.2.1	Contexte .....	5
4.2.2	Résultat intermédiaire.....	7
4.3	Qualification de l'indemnité versée au titre de l'activité parlementaire dans les différentes assurances sociales.....	7
4.3.1	AVS.....	7
4.3.2	AI .....	8
4.3.3	Prévoyance professionnelle.....	8
4.3.4	Assurance-accidents.....	9
4.3.5	Régime des allocations pour perte de gain en cas de service / Assurance-maternité et assurance-paternité .....	9
4.3.6	Allocations familiales.....	10
4.3.7	Assurance-chômage .....	11
5	Conséquences de la survenue d'un risque assuré .....	11
5.1	Qualification.....	11
5.2	Le risque de vieillesse .....	11
5.3	Le risque d'incapacité de travail.....	11
5.4	Le risque d'incapacité de gain / d'invalidité.....	11
5.5	Le risque d'accident.....	12
5.6	Le risque de maladie .....	12
5.7	Le risque de maternité / paternité .....	12
5.8	Le risque de décès.....	12
5.9	Le risque de chômage.....	12
6	La loi sur les moyens alloués aux parlementaires .....	12
6.1	Base légale.....	12
6.2	Fondement dans l'ordonnance .....	13
6.3	Qualification.....	16
6.3.1	Le système .....	16

6.3.2	Les prestations en cas d'invalidité .....	16
6.3.3	Les prestations en cas de décès.....	19
7	Synthèse sous l'angle juridique.....	21
7.1	Structure.....	21
7.2	L'activité parlementaire, activité lucrative : une réglementation disparate dans le droit des assurances .....	21
7.3	L'activité parlementaire, une activité généralement limitée dans le temps .....	23
7.4	L'activité parlementaire et ses effets sur une couverture d'assurance préalable.....	23
7.5	L'activité parlementaire et ses effets sur une couverture d'assurance ultérieure .....	24
7.6	Couverture d'assurance durant l'activité parlementaire .....	24
7.7	Activité parlementaire et répercussion sur les prestations d'assurance garanties auparavant	25
7.8	Synthèse et solutions proposées .....	25
7.8.1	Synthèse .....	25
7.8.2	Solutions proposées.....	26

## 1 Mandat

La présente étude fait partie d'un vaste projet de recherche qui, mené par econcept pour le compte du Bureau du Conseil national, porte sur la compatibilité de l'activité politique avec une activité professionnelle et le travail familial. Son objet est d'examiner le système actuel avant de proposer d'éventuelles améliorations. L'étude est fondée sur le projet et l'offre qui ont été soumis au Bureau du Conseil national le 13 octobre 2021.

## 2 Remarque préliminaire

Réalisée en toute indépendance, l'étude cite toutes les sources utilisées et mentionne le cas échéant les incertitudes que soulève l'appréciation de certaines questions.

## 3 Structure

### 3.1 Contexte

L'étude reprend, en les compilant, les thèmes à analyser. Son objet a été décrit comme suit dans l'offre soumise au Bureau du Conseil national.

« 3.2.2 Analyse juridique

*Il s'agira d'analyser la situation juridique, en particulier au regard des aspects définis par la sous-commission du Bureau du Conseil national, et d'étudier les droits et les devoirs des parlementaires en lien avec la compatibilité de l'activité politique avec une activité professionnelle et le travail familial.*

*Situation juridique, jurisprudence : une analyse approfondie de la situation juridique sera effectuée, laquelle tiendra compte de l'ensemble de la jurisprudence relative aux questions soulevées. Il conviendra en particulier de clarifier la situation des membres du Parlement en matière de droit des assurances, car des questions complexes (auxquelles une réponse définitive n'a pas été apportée à ce jour) portant sur la compatibilité de l'activité politique avec une activité professionnelle et le travail familial se posent.*

- *Clarification : le travail parlementaire est-il considéré comme une activité lucrative ?*
- *Type d'activité : s'agit-il d'une activité dépendante ou indépendante ?*
- *Détermination du revenu : comment déterminer le revenu (frais, contributions à un parti politique, etc.) ?*

*Il conviendra de se demander si l'activité parlementaire présente des particularités en cas de survenue d'un risque assuré et quelles sont ces particularités le cas échéant.*

- *Maternité : dans quelle mesure une protection est-elle garantie durant l'activité parlementaire en cas de maternité ?*
- *Incapacité de travail : quelle est la protection financière en cas d'incapacité de travail ?*
- *Assurance-accidents : quelle est l'étendue de la couverture de l'assurance-accidents ?*
- *Assurance-chômage : des droits au titre de l'assurance-chômage sont-ils acquis à la fin de l'activité parlementaire ?*

*L'analyse juridique doit montrer concrètement si conjuguer politique, travail et famille présente des particularités et, le cas échéant, quelles sont ces particularités. Des analyses de ce type font défaut à ce jour, ce que mettent en évidence les débats menés actuellement sur les conséquences juridiques d'une maternité sur l'activité parlementaire.*

*Analyse de la littérature spécialisée : l'analyse juridique est complétée par une analyse des ouvrages spécialisés. Il convient cependant de souligner qu'à ce jour, les recherches consacrées à la compatibilité de la vie politique, familiale et professionnelle sont quasi inexistantes.*

*Résultat : l'analyse de la situation juridique concernant la compatibilité du travail parlementaire avec la vie familiale et professionnelle sera intégrée dans la synthèse et le rapport final. Certains aspects serviront notamment à concevoir le questionnaire en ligne. »*

La présente étude est structurée en fonction des objectifs poursuivis.

## 3.2 Structure

La première partie de l'étude est consacrée à la qualification générale de l'activité parlementaire, la question étant de savoir si celle-ci correspond à une activité lucrative et s'il s'agit, dans l'affirmative, d'une activité indépendante ou dépendante. L'assujettissement aux assurances (sociales) concernées est ensuite étudié, un éclairage particulier étant apporté à l'exercice d'une activité parlementaire en parallèle avec la vie familiale et professionnelle (ch. 4). Dans la deuxième partie de l'étude, les effets de l'activité parlementaire et de l'activité familiale ou professionnelle sont analysés dans le contexte de survenue d'un risque assuré (ch. 5).

La troisième partie de l'étude se penche sur la couverture de l'activité parlementaire telle qu'elle est régie par la loi sur les moyens alloués aux parlementaires (ch. 6).

Enfin, une synthèse est proposée sous l'angle juridique dans la quatrième et dernière partie en vue de savoir s'il existe des lacunes, des incohérences ou des chevauchements. Des solutions sont proposées sur cette base et débattues (ch. 7).

## 4 Qualification de l'activité parlementaire : activité lucrative ou non lucrative ?

### 4.1 Problématique

Pour répondre à la question de la compatibilité juridique de l'activité parlementaire avec une activité professionnelle et le travail familial, il est primordial de savoir comment l'activité parlementaire est considérée dans les différentes formes d'activités lucrative et non lucrative. Il faut d'abord élucider ce point pour pouvoir ensuite approfondir le thème de la compatibilité de l'activité parlementaire avec une activité professionnelle et le travail familial. Pour ce faire, l'étude s'appuie notamment sur des incursions dans des activités similaires au sein d'autorités (parlements cantonaux, par exemple) pour voir comment celles-ci sont qualifiées, tout en focalisant son attention sur l'activité au sein du Conseil national et du Conseil des États.

### 4.2 Qualification de l'activité parlementaire sur le plan des assurances

#### 4.2.1 Contexte

Toute personne choisissant d'exercer un mandat politique assume par là même une fonction politique. Il s'agit de l'exercice d'un droit politique, l'art. 136 de la Constitution (Cst.) prévoyant que tous les Suisses et toutes les Suissesses ont les mêmes droits politiques. Aux termes de l'art. 148, al. 1, Cst., l'Assemblée fédérale est l'autorité suprême de la Confédération. L'activité politique exercée dans son enceinte ne vise pas l'obtention d'un revenu mais correspond à l'exercice des droits et des devoirs démocratiques. Les membres du Conseil

national et du Conseil des États exercent leur mandat politique sans recevoir d'instructions et ne peuvent se faire remplacer dans ce cadre.

Il faut par conséquent se demander si l'indemnité perçue par les membres d'un parlement doit être considérée comme un revenu. La question est de savoir si l'exercice d'une charge publique est en soi une activité lucrative. Il est important de noter que l'exercice d'une charge publique ne représente pas déjà en tant que telle une activité lucrative<sup>1</sup>. Les ouvrages spécialisés soulignent eux aussi que tout rapport de droit public ne débouche pas systématiquement sur l'hypothèse d'une activité lucrative, des exceptions étant constituées en particulier par les activités de personnes qui exercent une activité indépendante à titre principal<sup>2</sup>. C'est la raison pour laquelle l'art. 7, let. i, du règlement sur l'assurance-vieillesse et survivants (RAVS) ne désigne comme membres d'une autorité que les personnes faisant partie d'un pouvoir exécutif, d'un tribunal ou d'une commission dotée de compétences judiciaires ; s'y ajoutent les membres d'autres instances investis de fonctions de droit public dès lors qu'ils disposent de pouvoirs décisionnels et d'une indemnité fixe<sup>3</sup>.

La situation est en revanche autre pour les membres d'un parlement, ceux-ci devant en effet avoir la possibilité d'assumer leur fonction parlementaire librement et sereinement. L'activité parlementaire et, par conséquent, la mission du législateur se distinguent par le fait qu'elles sont exercées en faveur de toute la population, indépendamment d'objectifs de nature lucrative et dans un cadre à la structure libre. Les nombreuses dispositions d'incompatibilité liées à l'exercice d'un mandat parlementaire prouvent que, selon la conception suisse, l'activité parlementaire est une activité qui doit être exercée en vue de servir une cause. C'est du reste dans ce contexte que la littérature spécialisée dans le droit fédéraliste souligne que les indemnités versées aux membres du Parlement ne doivent pas être considérées comme un traitement<sup>4</sup>.

Dès lors qu'il ne s'agit pas d'un revenu à proprement parler et qu'il n'y a donc pas lieu de supposer l'exercice d'une activité professionnelle, l'activité au sein de parlements doit être considérée comme l'exercice d'un devoir civique. Cela a son importance, car le législateur a indiqué explicitement que les rémunérations en lien avec l'exercice d'un devoir civique ne sont pas considérées comme des revenus soumis à cotisations. Dans cet esprit, le Tribunal fédéral des assurances (TFA – qui n'existe plus sous cette forme aujourd'hui) soulignait que la rémunération perçue par une personne assurée pour l'accomplissement d'un devoir civique n'est pas un revenu provenant d'une activité lucrative. Une décision allant dans ce sens avait été prise dans le cas de la solde versée au titre du service du feu au membre d'un corps de sapeurs-pompiers reconnu par l'État<sup>5</sup>. Le TFA avait rendu un arrêt similaire concernant les

---

<sup>1</sup> Voir ATF 98 V 235.

<sup>2</sup> Voir PETER BINSWANGER, p. 48.

<sup>3</sup> Voir BINSWANGER, p. 48.

<sup>4</sup> Mentionné explicitement dans : GIACOMETTI/FLEINER, p. 510.

<sup>5</sup> RCC 1950 296

rapports pour l'accomplissement de services de circulation routière<sup>6</sup>. En fin de compte, il est également important que la rémunération perçue au titre de l'accomplissement d'un devoir civique, quel que soit son montant, ne puisse pas être considérée au cas par cas comme un revenu provenant d'une activité lucrative<sup>7</sup>. Le TFA a estimé que le service du feu, tout comme le service militaire, est un devoir civique général, qui ne peut donc être considéré comme une activité exercée à des fins lucratives.

Il ne fait aucun doute que l'exercice d'un mandat parlementaire correspond lui aussi à la mise en œuvre d'un devoir civique public. Bien sûr, cela implique en maint endroit l'organisation de campagnes électorales et les mandats parlementaires sont fort prisés. Cela ne change toutefois rien au fait qu'un mandat parlementaire est un devoir civique.

#### 4.2.2 Résultat intermédiaire

On retiendra qu'initialement, une activité parlementaire ne correspond pas à une activité lucrative. La question de l'égalité entre activité parlementaire et activité lucrative se pose donc clairement dans le droit des assurances, notamment parce que certains domaines dudit droit traitent sur un pied d'égalité activité familiale et activité lucrative<sup>8</sup>.

C'est pourquoi il convient dans le point suivant de se demander comment l'indemnité versée au titre de l'activité parlementaire est considérée dans la législation sur les assurances sociales.

### 4.3 Qualification de l'indemnité versée au titre de l'activité parlementaire dans les différentes assurances sociales

#### 4.3.1 AVS

L'AVS considère que les indemnités versées au titre de l'activité parlementaire sont un revenu provenant d'une activité lucrative<sup>9</sup>. La LAVS s'appuie sur une conception particulièrement large de l'activité lucrative<sup>10</sup>. Les indemnités versées au titre de l'activité parlementaire correspondent à un salaire soumis aux cotisations de l'AVS<sup>11</sup>. Par conséquent, les parlementaires sont considérés comme exerçant une activité dépendante<sup>12</sup>. Les frais généraux, qui représentent 25 % de leur indemnité<sup>13</sup>, n'englobent pas les contributions versées à un parti

---

<sup>6</sup> RCC 1969 168

<sup>7</sup> Voir RCC 1972 59.

<sup>8</sup> Voir notamment l'art. 29<sup>sexies</sup> de la loi sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS) concernant les bonifications pour tâches éducatives, l'art. 27 s. du règlement sur l'assurance-invalidité (RAI) concernant la prise en compte des travaux habituels pour la détermination du taux d'invalidité et l'art. 2 de l'ordonnance du DFI concernant la remise de moyens auxiliaires par l'assurance-invalidité (OMAI) concernant les moyens auxiliaires prévus par l'AI.

<sup>9</sup> Voir notamment l'arrêt du Tribunal fédéral 9C\_641/2017 consid. 5.

<sup>10</sup> Voir art. 4 LAVS.

<sup>11</sup> Arrêt du Tribunal fédéral 9C\_641/2017 consid. 5

<sup>12</sup> Arrêt du TFA du 2 août 2004, H 274/03, en référence au Parlement de la ville de Berne

<sup>13</sup> Arrêt du TFA du 2 août, H 274/03, en référence au Parlement de la ville de Berne

politique, le Tribunal fédéral indiquant que celles-ci sont volontaires et que leur montant varie<sup>14</sup>.

Ajoutons que, parallèlement aux cotisations AVS, des cotisations doivent être versées à l'assurance-invalidité (AI), au régime de l'allocation pour perte de gain (APG), aux caisses d'allocations familiales et à l'assurance-chômage (AC).

#### 4.3.2 AI

Dans le cas de l'AI, l'indemnité versée au titre de l'activité parlementaire est prise en considération lors de la détermination du taux d'invalidité. Il s'agit de fixer le revenu réalisé sans atteinte à la santé (= revenu sans invalidité). Ce revenu est comparé au revenu pouvant encore être raisonnablement touché sur un marché du travail équilibré si l'on tient compte de toutes les atteintes à la santé de la personne assurée<sup>15</sup>. L'indemnité versée au titre de l'activité parlementaire peut être prise en considération pour les deux revenus et c'est ce qui se produit dans les faits, le Tribunal considérant l'activité parlementaire comme une activité permanente<sup>16</sup>.

#### 4.3.3 Prévoyance professionnelle

En vertu de l'art. 2, al. 1, de la loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP), sont soumis à la prévoyance professionnelle obligatoire les personnes salariées qui ont plus de 17 ans et reçoivent d'un même employeur un salaire annuel supérieur à 21 510 francs (valeur en 2022). Par conséquent, l'assujettissement à la LPP obligatoire dépend des trois facteurs principaux suivants :

- la qualité de salarié ;
- l'âge ;
- le salaire annuel versé par l'employeur<sup>17</sup>.

---

<sup>14</sup> Arrêt du Tribunal fédéral 9C\_641/2017 consid. 9.1.

<sup>15</sup> Voir art. 16 LPGA.

<sup>16</sup> Voir l'arrêt du Tribunal fédéral 9C\_311/2009, consid. 3.2.1 : « Le recourant a été élu en juin 2006 pour une durée minimale de quatre ans, de sorte que son argumentation tirée du caractère provisoire de son statut de député tombe à faux. Au demeurant, comme l'a retenu à juste titre la juridiction précédente, son mandat présente de solides garanties sur le plan financier puisque le salaire d'un député du Conseil national de la République slovaque représente le triple du salaire mensuel nominal d'un salarié dans l'économie nationale du pays en question, soit à l'époque actuelle, 2009 EUR (cf. [www.nrsr.sk](http://www.nrsr.sk)). De ces constatations, il y a lieu de déduire que l'activité de député exercée encore aujourd'hui par le recourant est stable et qu'elle ne contient pas d'élément de salaire social. Dans la mesure où le recourant peut exercer son mandat sans restriction du point de vue de son état de santé, du moins n'allègue-t-il pas le contraire, il y a lieu d'en conclure que cette activité met pleinement en valeur sa capacité de travail résiduelle. Vu ce qui précède, il convient de prendre en compte le revenu effectivement réalisé par le recourant en sa qualité de député au Parlement slovaque pour fixer son revenu d'invalidité. »

<sup>17</sup> BSK Berufliche Vorsorge-HÜRZELER MARC, Art. 2 BVG N 3



Comme exposé plus haut, les membres du Conseil national et du Conseil des États sont considérés comme exerçant une activité dépendante pour le règlement des cotisations AVS ; en principe, ils sont donc également soumis à la prévoyance professionnelle. Or, la Confédération ne prévoit pas d'assurance auprès de PUBLICA pour cette catégorie de personnes.

*« Le personnel assuré auprès de PUBLICA est le personnel mentionné à l'art. 1 de la loi sur la CFP et à l'art. 2 LParl (champ d'application), à l'exclusion des employés de la Poste, des CFF et des organisations affiliées. Les unités administratives décentralisées, qu'elles soient dotées ou non de la personnalité juridique, sont donc obligatoirement assurées auprès de PUBLICA, sauf dispositions contraires d'une loi spéciale. L'art. 2, al. 1, let. f, LParl sera adapté à mesure que les nouveaux tribunaux fédéraux de première instance entreront en fonction (Tribunal administratif fédéral et Tribunal pénal fédéral), de sorte que leur personnel sera également assuré auprès de PUBLICA. Cette disposition a par exemple été modifiée au 1<sup>er</sup> août 2003, lorsque le Tribunal pénal fédéral est entré en fonction (ch. 5 de l'annexe à la loi du 4 octobre 2002 sur l'organisation des autorités pénales, LTPF ; RS 173.71)<sup>18</sup>. »*

Il n'existe pas de disposition légale régissant l'assujettissement des membres du Parlement à PUBLICA<sup>19</sup>.

#### 4.3.4 Assurance-accidents

Ne sont pas assurées à titre obligatoire, aux termes de l'art. 2, al. 1, let. h, de l'ordonnance sur l'assurance-accidents (OLAA), « les personnes, telles que les membres de parlements, d'autorités ou de commissions, qui exercent sans contrat de service une activité dans l'intérêt public, pour cette activité ». Le non-assujettissement est motivé comme suit : « Étant donné que ces personnes sont pour la plupart assurées contre les accidents auprès d'un autre assureur du fait du système de milice suisse (dans le cadre d'une activité dépendante ou indépendante), elles sont exclues de l'obligation d'assurance pour l'activité citée plus haut<sup>20</sup>. »  
[traduction]

#### 4.3.5 Régime des allocations pour perte de gain en cas de service / Assurance-maternité et assurance-paternité

Le régime des allocations pour perte de gain en cas de service se base, pour le calcul de l'allocation, sur le revenu acquis avant l'entrée en service qui était déterminant pour le calcul

---

<sup>18</sup> FF 2005 5508

<sup>19</sup> Voir ch. 6 pour les dispositions spéciales de la loi sur les moyens alloués aux parlementaires.

<sup>20</sup> BSK UVG-MANZ LAURA/GROB MILENA, Art. 1a N 28: «Da diese Personen aufgrund des Milizsystems in Schweiz meist anderweitig (im Rahmen der selbstständigen oder unselbstständigen Erwerbstätigkeit) unfallversichert sind, werden sie für die obengenannte Tätigkeit von der Versicherungspflicht ausgenommen.»

des cotisations dues<sup>21</sup>. L'indemnité versée au titre de l'activité parlementaire fait partie du revenu acquis avant l'entrée en service<sup>22</sup>.

Pour l'allocation de maternité, le versement d'une indemnité au titre de l'activité parlementaire (indemnités journalières pour la participation à la séance d'une commission, par exemple) a pour effet, selon la pratique actuelle de l'administration, de mettre complètement fin au versement de l'allocation de maternité à partir de ce moment-là (y compris pour d'autres revenus provenant d'une activité lucrative). Dans son dernier arrêt de principe<sup>23</sup>, le Tribunal fédéral a confirmé cette pratique administrative qui se fonde sur l'art. 16*d* LAPG. Il a été fait appel de cet arrêt ; saisie, la Cour européenne des droits de l'homme n'a pas encore rendu son jugement<sup>24</sup>.

#### 4.3.6 Allocations familiales

Puisqu'ils exercent une activité dépendante, les membres du Parlement peuvent prétendre à des allocations familiales. Ce droit trouve son fondement dans l'art. 11 de la loi sur les allocations familiales (LAFam) et il est complété par d'autres allocations de la Confédération<sup>25</sup>.

---

<sup>21</sup> Voir art. 11, al. 1, de la loi fédérale sur les allocations pour perte de gain (LAPG) ; pour des dispositions plus détaillées, voir art. 5 à art. 8 du règlement sur les allocations pour perte de gain (RAPG).

<sup>22</sup> Voir, pour l'administration, les directives [de l'Office fédéral des assurances sociales] concernant le régime des allocations pour perte de gain pour les personnes faisant du service, en cas de maternité et paternité (DAPG), ch. marg. 5001-5066.

<sup>23</sup> Voir arrêt 9C\_469/2021, destiné à être publié dans le Recueil officiel.

<sup>24</sup> Il convient de mentionner, pour la qualification de l'arrêt du Tribunal fédéral, les réflexions suivantes : on se fonde sur un revenu provenant d'une activité lucrative pour les indemnités versées dans le cadre des cotisations AVS et on ne peut parvenir à aucun autre résultat puisqu'il n'y a pas de parallélisme concernant la qualification d'activité lucrative dans le domaine de la LAVS et l'interprétation de l'activité lucrative selon l'art. 16*d* LAPG. La LAVS s'appuie sur une conception particulièrement large de l'activité lucrative, ce en quoi elle diffère totalement de l'exception formulée à l'art. 16*d* LAPG. Un droit aux prestations existant ne peut être supprimé que dans un cadre strict et non lors de l'exercice d'une activité définie au sens large, dans l'esprit de la LAVS. Il s'avère donc que la participation à des séances parlementaires et à des réunions de commission ne peut être assimilée à une activité lucrative au sens de l'art. 16*d* LAPG.

Ajoutons que d'autres réflexions mènent elles aussi à la même conclusion. Il a ainsi été noté, concernant l'allocation de maternité, qu'il s'agit en particulier de garantir « la conciliation visée entre la famille et la carrière » (voir FF 2002 7014). Lorsqu'il est indiqué dans le projet d'art. 16*d* LAPG qu'une reprise de l'activité lucrative met « toujours fin au droit » (FF 2002 7022), il faut le comprendre au regard du terme de « carrière » retenu plus haut. L'exercice d'un mandat politique ne correspond pas à une activité lucrative telle qu'elle est entendue ici.

<sup>25</sup> Art. 6*a* de la loi sur les moyens alloués aux parlementaires (LMAP) ; art. 31, al. 1, de la loi sur le personnel de la Confédération (LPers) ; art. 51 s. de l'ordonnance sur le personnel de la Confédération (OPers) ; art. 44, al. 2, let. h, OPers

### 4.3.7 Assurance-chômage

Il existe en principe un droit aux prestations de l'assurance-chômage à la fin de l'activité parlementaire ; ce droit est motivé par le fait que les indemnités versées au titre de cette activité constituent un revenu provenant d'une activité dépendante<sup>26</sup>.

## 5 Conséquences de la survenue d'un risque assuré

### 5.1 Qualification

La présente partie s'emploie à mettre en évidence les conséquences de la survenue d'un risque assuré en prenant en compte les principaux risques sociaux et en considérant la compatibilité de l'activité parlementaire avec la vie familiale et professionnelle. L'assujettissement aux différentes assurances sociales est étudié dans le cadre de l'exercice d'une activité parlementaire<sup>27</sup>.

### 5.2 Le risque de vieillesse

Une fois l'âge de la retraite atteint, les rentes de l'AVS et, dès lors qu'il y a eu assujettissement, celles de la prévoyance professionnelle sont exigibles. L'AVS tient compte de tous les paiements de cotisations et de toutes les périodes d'assurance entre 20 ans et l'âge de la retraite. Étant donné que les indemnités versées au titre de l'activité parlementaire sont un revenu soumis à l'AVS, la rente de vieillesse AVS est augmentée en conséquence. L'activité parlementaire en soi n'est pas couverte par la prévoyance professionnelle, mais, en vertu de l'art. 7, al. 2, LMAP, la Confédération verse une contribution au titre de la prévoyance, laquelle se traduit par la prestation de vieillesse correspondante<sup>28</sup>.

### 5.3 Le risque d'incapacité de travail

L'incapacité de travail signifie la limitation provisoire de l'activité exercée auparavant, pour raisons de santé. L'art. 8 de l'ordonnance de l'Assemblée fédérale relative à la loi sur les moyens alloués aux parlementaires (OMAP) prévoit une indemnité pour la période correspondante<sup>29</sup>.

### 5.4 Le risque d'incapacité de gain / d'invalidité

Aux termes de l'art. 7, al. 4, LMAP, tout membre du Parlement reçoit des prestations en cas d'invalidité<sup>30</sup>.

---

<sup>26</sup> Voir à ce sujet les indications dans la FF 2019 6881.

<sup>27</sup> Se reporter au ch. 4.3.

<sup>28</sup> Se reporter au ch. 6.2.

<sup>29</sup> Se reporter au ch. 6.2.

<sup>30</sup> Se reporter au ch. 6.3.2.

## 5.5 Le risque d'accident

L'assurance-accident n'étant pas obligatoire pour les membres du Parlement, les risques en la matière ne sont pas couverts. Il faut cependant tenir compte du fait qu'une assurance-accidents souscrite dans le cadre d'une autre activité (par exemple pour une activité dépendante exercée par ailleurs) supporte également les conséquences d'un accident intervenu durant l'activité parlementaire<sup>31</sup>.

## 5.6 Le risque de maladie

Le risque de la maladie est pris en considération pour les membres du Parlement lorsqu'il en résulte une incapacité de travail ou une invalidité<sup>32</sup>.

## 5.7 Le risque de maternité / paternité

Une indemnité est octroyée en cas de maternité / paternité si la personne concernée est ou était soumise à l'AVS d'une manière déterminée. Étant donné que l'indemnité versée au titre de l'activité parlementaire est soumise à l'AVS<sup>33</sup>, les membres du Parlement ont droit à une indemnité correspondante.

## 5.8 Le risque de décès

En cas de décès, une prestation peut être perçue conformément à l'art. 7b OMAP.

## 5.9 Le risque de chômage

La perte de l'activité parlementaire donne droit aux prestations de l'assurance-chômage<sup>34</sup>.

# 6 La loi sur les moyens alloués aux parlementaires<sup>35</sup>

## 6.1 Base légale

La loi fédérale sur les moyens alloués aux membres de l'Assemblée fédérale et sur les contributions allouées aux groupes (loi sur les moyens alloués aux parlementaires, LMAP) du

---

<sup>31</sup> Cela ne vaut toutefois pas si l'assurance-accidents souscrite par ailleurs supporte exclusivement les conséquences d'un accident du travail ; voir art. 7, al. 2, LAA (limite : activité hebdomadaire de huit heures de travail ; art. 13 OLAA).

<sup>32</sup> Se reporter au ch. 6.2, ch. 6.3.2.

<sup>33</sup> Se reporter au ch. 4.3.1.

<sup>34</sup> Se reporter au ch. 4.3.7.

<sup>35</sup> Ces explications s'inspirent d'un avis rendu, dans un autre contexte, aux Services du Parlement (avis du 7 janvier 2022).

18 mars 1988 (RS 171.21) constitue ici la base légale. Ses dispositions importantes sont exposées ci-dessous.

#### *Art. 7 Prévoyance*

<sup>1</sup> *Tout député reçoit, jusqu'à l'âge de 65 ans, une contribution au titre de la prévoyance vieillesse, invalidité et décès.*

<sup>2</sup> *La contribution est versée par la Confédération :*

*a. soit à une institution de prévoyance choisie par le député et reconnue par la loi fédérale du 15 juin 1982 sur la prévoyance vieillesse, survivants et invalidité ;*

*b. soit à une institution de prévoyance liée.*

<sup>3</sup> *Si la contribution d'un député au titre de la prévoyance ne peut pas ou pas entièrement être déposée auprès d'une institution au sens de l'al. 2, la part correspondante de cette contribution est transférée à une caisse de pensions affiliée choisie par le Parlement auprès d'une institution de prévoyance non enregistrée.*

<sup>4</sup> *Tout député reçoit des prestations en cas d'invalidité ou de décès, dans la mesure où il ne peut pas toucher d'indemnités équivalentes d'autres institutions de prévoyance professionnelle ou, s'il exerce une profession indépendante, de formes reconnues de prévoyance individuelle liée.*

<sup>5</sup> *L'ordonnance de l'Assemblée fédérale règle les modalités.*

#### *Art. 14 Exécution de la loi*

<sup>1</sup> *L'Assemblée fédérale règle par voie d'ordonnance les modalités d'exécution de la présente loi.*

(...)

<sup>3</sup> *Lorsqu'il y a doute quant au droit à une indemnité ou à un défraiement, ou lorsqu'un député conteste l'exactitude d'un compte, la Délégation administrative de l'Assemblée fédérale tranche.*

## 6.2 Fondement dans l'ordonnance

Il convient de tenir compte également de l'ordonnance de l'Assemblée fédérale relative à la loi sur les moyens alloués aux parlementaires (OMAP) du 18 mars 1988 (RS 171.211), dont les dispositions suivantes sont importantes :

Art. 7 [https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1988/1166\\_1166\\_1166/de - art 7](https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1988/1166_1166_1166/de - art 7) *Contribution au titre de la prévoyance*

<sup>1</sup> La contribution au titre de la prévoyance équivaut chaque année à 16 % du montant limite supérieur prévu à l'art. 8, al. 1, de la loi fédérale du 25 juin 1982 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP). Le député finance lui-même un quart de cette contribution.

<sup>2</sup> La prestation de la caisse de pensions affiliée, au sens de l'art. 7, al. 3, LMAP, est versée comme suit :

a. si un député quitte le conseil avant l'âge de 60 ans, son avoir est transféré à l'institution de libre passage de son choix ;

b. si un député quitte le conseil entre 60 et 65 ans, son avoir est payable et il est versé à titre de capital-vieillesse. Si le député continue à exercer une activité lucrative, son avoir peut être transféré à titre de prestation de sortie à l'institution de prévoyance auprès de laquelle il est assuré ;

c. l'avoir est versé au député à titre de capital-vieillesse à l'âge de 65 ans ;

d. en cas de décès, le montant est versé aux ayants droit du député à titre de capital-décès conformément à l'art. 7b, al. 4, de la présente ordonnance.

<sup>3</sup> Les cotisations versées par les députés à la caisse de pensions affiliée, au sens de l'art. 7, al. 3, LMAP, peuvent être déduites du revenu, en matière d'impôts directs de la Confédération, des cantons et des communes. Les prestations versées par la caisse de pensions affiliée constituent des revenus imposables de la prévoyance.

<sup>4</sup> S'agissant des revenus liés à l'exercice d'un mandat parlementaire, la Confédération et les députés s'acquittent, par le versement de cette contribution, de toutes les obligations prévues par la LPP en matière de cotisations.

#### Art. 7a Prévoyance invalidité

<sup>1</sup> Tout député perçoit une rente en cas d'invalidité.

<sup>2</sup> Le degré d'invalidité et la date d'ouverture du droit aux prestations sont déterminés en fonction des art. 28 et 29 de la loi fédérale du 19 juin 1959 sur l'assurance-invalidité et des dispositions d'exécution pertinentes.

<sup>3</sup> La rente invalidité complète s'élève annuellement à 250 % du montant maximum de la rente annuelle de vieillesse prévue à l'art. 34 de la loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance vieillesse et survivants (LAVS). Les éventuelles prestations d'invalidité versées par des institutions de prévoyance professionnelle ou, dans le cas des personnes exerçant une profession indépendante, de formes reconnues de prévoyance individuelle liée (pilier 3a), sont décomptées.

#### Art. 7b Prévoyance décès

<sup>1</sup> En cas de décès du député, les personnes désignées par lui perçoivent une prestation en capital.

<sup>2</sup> Le capital-décès équivaut au montant maximum de la rente annuelle de vieillesse prévue à l'art. 34 LAVS [https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1988/1166\\_1166\\_1166/fr-fn-d6e692](https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1988/1166_1166_1166/fr-fn-d6e692), multipliée par le nombre d'années correspondant à la différence entre 65 ans et l'âge atteint le jour du décès. L'âge atteint le jour du décès équivaut à la différence entre l'année civile en cours et l'année de naissance.

<sup>3</sup> Les prestations versées par des institutions de prévoyance professionnelle ou, dans le cas des personnes exerçant une profession indépendante, de formes reconnues de prévoyance individuelle liée (pilier 3a), sont décomptées. Les prestations de rente sont prises en considération à leur valeur après capitalisation.

<sup>4</sup> L'ordre des bénéficiaires est réglé à l'art. 15, al. 1, let. b, et al. 2, de l'ordonnance du 3 octobre 1994 sur le libre passage dans la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité.

#### Art. 8a Compensation de l'indemnité journalière

<sup>1</sup> La compensation allouée aux députés au titre de la perte de l'indemnité journalière leur est versée dès le début de la maladie ou la survenance de l'accident, pendant 730 jours calendaires au plus. Le droit de percevoir la compensation prend fin avec l'ouverture du droit à une rente invalidité.

<sup>2</sup> Pendant les 30 premiers jours, le député perçoit 100 % de l'indemnité journalière. À partir du 31<sup>e</sup> jour, il n'en perçoit plus que 80 %.

<sup>3</sup> Toute députée absente pour cause de congé maternité perçoit l'indemnité journalière.

<sup>4</sup> Tout député absent pour raison de maladie ou d'accident qui fait valoir un droit au versement de plus de cinq indemnités journalières doit produire un certificat médical.

#### Art. 8b Aide transitoire

<sup>1</sup> L'aide transitoire s'élève au plus au montant maximum de la rente annuelle de vieillesse prévue à l'art. 34 LAVS.

<sup>2</sup> Le revenu d'un député visé à l'art. 8a, al. 1, let. a, de la loi du 18 mars 1988 sur les moyens alloués aux parlementaires est calculé d'après l'indemnité annuelle et la somme moyenne des indemnités journalières versées aux députés au cours de l'année civile précédente.

#### Art. 12 Restrictions

<sup>1</sup> *Lorsqu'un député entre en fonction ou se retire en cours d'exercice, les indemnités et les contributions mentionnées aux art. 2 et 3a de la loi du 18 mars 1988 sur les moyens alloués aux parlementaires et 7, 9 et 10 de la présente ordonnance sont adaptées en conséquence.*

## 6.3 Qualification

### 6.3.1 Le système

La loi sur les moyens alloués aux parlementaires (LMAP) met l'accent sur les contributions versées aux parlementaires. Elle en fixe les grandes lignes à l'art. 7, al. 1 à al. 3, tandis que l'art. 7, al. 4, précise que « tout député reçoit des prestations en cas d'invalidité ou de décès, dans la mesure où il ne peut pas toucher d'indemnités équivalentes d'autres institutions de prévoyance professionnelle ou, s'il exerce une profession indépendante, de formes reconnues de prévoyance individuelle liée ». Comme indiqué à l'art. 7, al. 5, de ladite loi, les modalités sont réglées par voie d'ordonnance.

Les prestations mentionnées à l'art. 7, al. 4, LMAP sont réglées dans le détail au niveau de l'ordonnance dont l'art. 7a est consacré au cas de l'invalidité et l'art. 7b à celui de décès. Enfin, l'art. 8a prévoit un droit à des indemnités journalières.

Si l'on qualifie ces dispositions, il en ressort que des droits aux prestations sont prévus. Soulignons que la réglementation est extrêmement limitée dans la loi et que, comme il sera mis en évidence ci-après, les dispositions de l'ordonnance ne répondent pas, elles non plus, à des questions cruciales.

### 6.3.2 Les prestations en cas d'invalidité

#### 6.3.2.1 Base

L'art. 7, al. 4, LMAP prévoit pour « tout député » des prestations en cas d'invalidité, « dans la mesure où il ne peut pas toucher d'indemnités équivalentes d'autres institutions de prévoyance professionnelle ou, s'il exerce une profession indépendante, de formes reconnues de prévoyance individuelle liée ». L'ordonnance mentionne quant à elle le principe du droit aux prestations (art. 7a, al. 1, OMAP), l'importance de la LAI pour la détermination du degré d'invalidité et la date d'ouverture du droit à une rente en cas d'invalidité (art. 7a, al. 2, OMAP), le montant de ladite rente (art. 7a, al. 3, OMAP) et la coordination des prestations (art. 7a, al. 3, OMAP). Il n'existe pas d'autres dispositions relatives à la question de l'invalidité.

#### 6.3.2.2 Comblent les lacunes réglementaires

Manifestement, la réglementation prévue par la LMAP et l'OMAP est extrêmement limitée et laisse toute une série de questions en suspens. Or il s'agit de questions qui doivent impérativement être clarifiées en lien avec le risque d'invalidité. On peut citer par exemple des questions qui portent notamment sur la délimitation temporelle de la couverture d'assurance,



sur la durée du droit à une rente, sur l'adaptation des rentes au renchérissement ou encore sur la saisissabilité des droits à une rente.

Il convient donc, pour combler ces lacunes, de considérer que la réglementation existante en matière d'assurance est applicable par analogie – en l'occurrence, la LAI ou la LPP. Il est plus logique de se baser sur la LPP, car le droit qu'il s'agit ici de qualifier est en lien avec une activité lucrative (dépendante), celle de parlementaire. Pour les questions concernant les règles en matière de coordination, l'art. 7, al. 4, LMAP et l'art. 7a, al. 3, OMAP font par ailleurs référence aux institutions de prévoyance professionnelle, dont ils considèrent les prestations comme étant prioritaires. Globalement, la prestation qu'il s'agit ici de qualifier semble moins être une prestation de base comme l'est notamment celle de la LAI, qu'une prestation supplémentaire exigible en cas d'incapacité de travail. Il faudra bien sûr se demander pour chaque question si une solution autre que le recours aux dispositions de la LPP serait plus convaincante pour combler les lacunes constatées.

### 6.3.2.3 Clarification de questions cruciales que la LMAP et l'OMAP n'abordent pas

Les questions qu'il convient en tout cas de clarifier dès lors que survient un cas d'invalidité sont examinées ci-après. Des solutions appropriées sont indiquées pour chacune d'entre elles. Si différentes solutions sont envisageables, elles sont spécifiées.

Couverture temporelle du risque d'invalidité : l'art. 7, al. 4, LMAP emploie le terme de « député », lequel est repris à l'art. 7a, al. 1, OMAP. Le risque d'invalidité a ceci de particulier que l'existence d'une invalidité n'est généralement admise qu'après un certain délai (12 ou 24 mois ou à la fin du traitement médical). La question de l'obligation de prise en charge par l'institution d'assurance fait souvent l'objet de controverses, en particulier dans le domaine de la prévoyance professionnelle. Ces controverses s'appuient sur la jurisprudence du Tribunal fédéral en la matière, selon laquelle il doit y avoir un lien temporel et objectif entre la première survenue de l'incapacité de travail et la survenue ultérieure de l'invalidité<sup>36</sup>. Il semble concevable d'appliquer par analogie cette jurisprudence qui signifie donc qu'un parlementaire a droit à une prestation d'invalidité dès lors que, par exemple, il est en situation d'incapacité de travail durant son mandat et que le délai d'attente aux termes de l'art. 28, al. 1, LAI n'arrive à échéance qu'après son mandat (et qu'il n'est pas réélu).

Début de l'incapacité de travail déterminante : il faut partir du principe qu'il y a une couverture durant l'ensemble du mandat, c'est-à-dire également en dehors des sessions. Ce principe découle des dispositions citées plus haut, qui emploient le terme « député », une qualité qui demeure pendant toute la durée du mandat.

---

<sup>36</sup> Voir à ce sujet la jurisprudence du Tribunal fédéral concernant l'art. 23 LPP ; il convient de mentionner en guise d'exemples les plus récents l'arrêt du 14 octobre 2021 (9C\_93/2021) et l'arrêt du 5 novembre 2021 (9C\_378/2021).

Taux d'invalidité : l'art. 7a, al. 2, OMAP renvoie aux dispositions de la LAI pour la détermination du taux d'invalidité. Il existe une limite : pour des raisons de concordance, seule une invalidité peut être déterminante et c'est celle qui est en lien avec l'activité de parlementaire. Si, par exemple, l'AI constate une restriction dans une activité (d'agriculteur ou d'avocate, par exemple) tout en considérant en revanche que l'activité de parlementaire peut être poursuivie, le taux d'invalidité déterminé par l'office AI ne peut pas être déterminant.

Rentes pour enfant : l'art. 7 LMAP et l'art. 7a OMAP n'établissent pas de droit à une rente pour enfant. La couverture diffère donc de l'AI et de la prévoyance professionnelle obligatoire, qui prévoient un tel droit. Celui-ci n'existe cependant pas dans l'ensemble du droit des assurances sociales. Il est notamment inexistant dans la prévoyance professionnelle surobligatoire, qui soumet le droit à une rente à des règles. L'assurance-accidents obligatoire ne donne pas droit, elle non plus, à des rentes pour enfant en cas d'invalidité.

Quotité et gradation de la rente invalidité : aux termes de l'art. 7a, al. 3, OMAP, la rente invalidité s'élève annuellement à 250 % du montant maximum de la rente annuelle de vieillesse prévue à l'art. 34 LAVS, ce qui donne lieu actuellement (2021) à une prestation annuelle de 71 700 francs. Se pose la question de savoir s'il faut procéder à une gradation en cas d'invalidité partielle et, le cas échéant, comment faire. L'art. 28, al. 2, LAI (dans la version en vigueur jusqu'au 31 décembre 2021) prévoyait une gradation pour les taux d'invalidité de 40 %, 50 %, 60 % et 70 % ; cette gradation est remplacée par une détermination au point de pourcentage près depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2022. Puisque l'art. 7a, al. 2, OMAP renvoie à l'art. 28 LAI, on peut en déduire que la gradation vaut conformément à la LAI en vigueur, ce qui inclut l'éventuelle adaptation des rentes actuelles aux nouvelles règles (la nouvelle règle en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2022, par exemple).

Durée du droit à une rente : la question soulevée ici est celle de l'éventuelle limitation dans le temps de la rente d'invalidité. En vertu de l'art. 30 LAI<sup>37</sup>, l'assuré cesse d'avoir droit à la rente d'invalidité dès qu'il peut prétendre à la rente de vieillesse de l'AVS ou s'il décède. De son côté, en revanche, la prévoyance professionnelle obligatoire ne prévoit pas de durée pour le droit à une rente (voir art. 26, al. 3, LPP), tandis qu'il faut se baser sur le règlement dans le cas de la prévoyance professionnelle surobligatoire. Enfin, l'assurance-accidents obligatoire octroie la rente d'invalidité à vie, celle-ci étant recalculée lorsque l'assuré atteint l'âge de la retraite (art. 20, al. 2<sup>ter</sup>, LAA). Différentes solutions se présentent donc pour la rente invalidité conformément à l'art. 7, al. 4, LMAP. Il va plutôt de soi de ne pas prévoir de limitation dans le temps étant donné que l'art. 7a OMAP ne renvoie pas à l'art. 30 LAI, que l'activité de parlementaire n'est pas liée à l'âge de la retraite et que la coordination des prestations se réfère (plutôt) aux rentes vieillesse du 2<sup>e</sup> et du 3<sup>e</sup> pilier<sup>38</sup>.

---

<sup>37</sup> L'art. 7a OMAP renvoie uniquement aux art. 28 et 29 LAI, et ne mentionne pas l'art. 30 LAI.

<sup>38</sup> Cela vaut en tout cas si le 2<sup>e</sup> ou le 3<sup>e</sup> pilier accorde une rente invalidité à vie.

Prescription : la législation ne fixe aucun délai de prescription. Il faudra probablement envisager un délai (de péremption) de cinq ans, notamment par analogie avec l'art. 24, al. 1, de la loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA).

### 6.3.3 Les prestations en cas de décès

#### 6.3.3.1 *Base*

Aux termes de l'art. 7, al. 4, LMAP « tout député reçoit des prestations en cas (...) de décès, dans la mesure où il ne peut pas toucher d'indemnités équivalentes d'autres institutions de prévoyance professionnelle ou, s'il exerce une profession indépendante, de formes reconnues de prévoyance individuelle liée ».

L'art. 7b OMAP règle les différents aspects des prestations, en les précisant. Il est ainsi prévu à l'art. 7b, al. 1, que « les personnes désignées par [le député] perçoivent une prestation en capital ». Aux termes de l'al. 4, « l'ordre des bénéficiaires est réglé à l'art. 15, al. 1, let. b, et al. 2 de l'ordonnance du 3 octobre 1994 sur le libre passage dans la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité ». L'al. 2 définit le montant du capital-décès et l'al. 3 règle une question de coordination.

#### 6.3.3.2 *Comblent les lacunes réglementaires*

Comme déjà constaté dans le cas de l'invalidité, la réglementation prévue par la LMAP et l'OMAP étant manifestement minimale, elle laisse en suspens toute une série de questions. Pour combler les lacunes en la matière, il convient donc, ici aussi, de considérer que la réglementation existante en matière d'assurances est applicable par analogie, en l'occurrence, la LAVS ou la LPP. Il semble plus logique de s'appuyer sur la LPP, car le droit qu'il s'agit ici de qualifier est un droit qui est en lien avec une activité lucrative dépendante, celle de parlementaire. De plus, au regard des règles en matière de coordination, l'art. 7, al. 4, LMAP et l'art. 7b, al. 4, OMAP font référence aux institutions de prévoyance professionnelle, dont ils considèrent les prestations comme étant prioritaires. Globalement, la prestation qu'il s'agit ici de qualifier semble moins être une prestation de base, comme l'est notamment celle de la LAVS, qu'une prestation supplémentaire exigible en cas de décès. Il faudra bien sûr se demander pour chaque question si une solution autre que le recours aux dispositions de la LPP serait plus convaincante pour combler les lacunes constatées.

#### 6.3.3.3 *Clarification de questions cruciales que la LMAP et l'OMAP n'abordent pas*

Les questions qu'il convient en tout cas de clarifier dès lors que survient un cas de décès sont examinées ci-après. Des solutions appropriées sont indiquées pour chacune d'entre elles. Si différentes solutions sont envisageables, elles sont spécifiées.

Couverture temporelle du risque décès : l'art. 7, al. 4, LMAP utilise le terme « député », lequel est repris à l'art. 7b, al. 1, OMAP. Le risque décès a ceci de particulier que le décès peut survenir

après une longue période d'atteinte à la santé et, donc, après la fin de l'activité de parlementaire. C'est la raison pour laquelle la question de l'existence d'une obligation de prestation d'une assurance sociale en cas de décès est souvent controversée dans le droit des assurances sociales. L'obligation de prise en charge par une institution d'assurance est une question parfois délicate, en particulier dans l'assurance-accidents. Aux termes de l'art. 28 LAA, l'assuré doit décéder des suites d'un accident. En substance, « cela indique clairement que, conformément à la LAA [...], le droit à une rente de survivant suit le principe de causalité et que la rente ne doit être versée que si le décès de l'assuré est imputable à un événement assuré en vertu de la LAA. [...] Que le décès de l'assuré survienne directement après l'accident ou seulement des années voire des décennies plus tard n'est pas déterminant. [...] Il faut en revanche que le décès de la personne assurée puisse être imputé à l'événement assuré naturellement et dans un lien de causalité adéquat » [traduction]<sup>39</sup>. Cette approche semble également correcte si elle est appliquée à la prestation en capital selon la LMAP, ce qui signifie qu'un événement conduisant au décès doit être survenu durant l'activité de parlementaire. Mais la délimitation peut souvent s'avérer compliquée. Ainsi, un problème de santé qui a été constaté pour la première fois durant l'activité de parlementaire et qui provoque le décès de l'assuré des années plus tard ne peut pas donner lieu automatiquement à une prestation en capital. Il faut apporter la preuve que l'événement déclencheur déterminant a un caractère impressionnant et se distingue généralement par une atteinte durable à la santé à partir de sa survenue.

Désignation des personnes bénéficiaires : aux termes de l'art. 7b, al. 1, OMAP, les parlementaires désignent les personnes bénéficiaires. La question se pose de savoir comment procéder lorsque cela n'a pas lieu. La réglementation concernée peut être considérée comme une condition formelle d'octroi de la prestation ou une règle d'ordre peut être adoptée. Concernant la prévoyance professionnelle, le Tribunal fédéral considère que l'institution de prévoyance est autorisée à déclarer la clause bénéficiaire, au titre de condition d'octroi de la prestation, sur un formulaire dédié<sup>40</sup>. L'art. 7b OMAP ne contient pas de disposition plus détaillée qui imposerait de nommer expressément les personnes bénéficiaires. On peut donc partir du principe que, sans mention expresse d'une personne bénéficiaire, il convient de procéder selon l'ordre établi à l'art. 15, al. 1, let. b, de l'ordonnance sur le libre passage (OLP).

---

<sup>39</sup> HÜRZELER MARC/CADERAS CLAUDIA, KOSS UVG, Berne 2018, Art. 28 N 3 et 4 : « Damit wird verdeutlicht, dass der Anspruch auf Hinterlassenenrenten gemäss UVG [...] dem Kausalitätsprinzip folgen und nur zur Ausrichtung gelangen, wenn der Tod des Versicherten auf ein nach UVG versichertes Ereignis zurückzuführen ist. [...] Namentlich ist ferner nicht massgebend, ob der Tod des Versicherten unmittelbar nach dem Unfall oder erst Jahre oder Jahrzehnte – später eintritt. [...] Entscheidend ist letztlich, dass der Tod der versicherten Person natürlich und adäquat kausal auf das versicherte Ereignis zurückzuführen ist.»

<sup>40</sup> Voir par exemple ATF 134 V 369.

Il ne faut cependant pas ignorer que cette application « automatique » d'un ordre des bénéficiaires peut donner lieu à des résultats inattendus et inéquitables<sup>41</sup>.

Cercle des bénéficiaires : l'art. 7*b*, al. 1, OMAP prévoit que les parlementaires désignent les personnes bénéficiaires. Parallèlement, l'al. 4 dudit article renvoie à l'art. 15, al. 1, let. b et al. 2, OLP, qui définit ces personnes en restreignant leur cercle : seules peuvent être bénéficiaires les personnes citées à l'art. 15, al. 1, let. b, OLP. La définition ouverte de l'art. 7*b*, al. 1, OMAP est donc restreinte par l'art. 7*b*, al. 4, OMAP.

Montant de la prestation en capital : en vertu de l'art. 7*b*, al. 2, OMAP, le capital-décès équivaut au montant maximum de la rente annuelle de vieillesse prévue à l'art. 34 LAVS multipliée par le nombre d'années correspondant à la différence entre 65 ans et l'âge atteint le jour du décès. L'article implique donc qu'un décès qui survient après 65 ans ne donne droit en aucun cas à une prestation. Les prestations en capital peuvent être considérables si un député décède précocement ; si ce décès a lieu par exemple à 35 ans, la prestation en capital s'élève à 860 400 francs.

Prescription : la législation ne fixe aucun délai de prescription. Il faudra probablement envisager un délai (de péremption) de cinq ans, notamment par analogie avec l'art. 24, al. 1, LPGA.

## 7 Synthèse sous l'angle juridique

### 7.1 Structure

Les explications qui suivent, loin d'être exhaustives, nécessitent d'être approfondies à maints égards. L'objectif est de désigner les domaines identifiés comme étant essentiels et d'indiquer dans quelle mesure des lacunes ou des chevauchements existent.

### 7.2 L'activité parlementaire, activité lucrative : une réglementation disparate dans le droit des assurances

Les explications ci-dessus montrent que le droit des assurances ne considère pas l'activité parlementaire comme étant globalement une activité dépendante. Les résultats sont synthétisés dans le tableau ci-dessous.

---

<sup>41</sup> Exemple : un député âgé de 45 ans forme depuis 4 ans une communauté de vie avec un ou une partenaire ; ils n'ont pas d'enfants. Le décès du député donne droit à un capital de 573 600 francs. Il n'existe pas de clause bénéficiaire. Aux termes de l'art. 15, al. 1, let. b, OLP, les parents du défunt ou, si ceux-ci sont eux-mêmes décédés, ses frères et sœurs bénéficient du capital. La communauté de vie ne donne pas droit à la prestation, car elle n'était pas encore formée depuis au moins cinq ans.

Branche de l'assurance sociale	L'activité parlementaire donne lieu/ne donne pas lieu à un assujettissement à l'assurance sociale concernée	Remarques
AVS	L'activité parlementaire est considérée comme une activité dépendante = assujettissement	La jurisprudence rejette l'hypothèse d'une inactivité ou d'une activité indépendante.
AI	L'activité parlementaire est considérée comme une activité dépendante = assujettissement	L'activité parlementaire est considérée comme une activité dépendante = assujettissement
Prestations complémentaires	-	
Prévoyance professionnelle	Il n'y a pas assujettissement = aucun assujettissement	Un assujettissement supposerait que l'institution de prévoyance PUBLICA définisse un assujettissement à l'assurance.
Assurance-maladie	L'assujettissement résulte du domicile suisse.	Aucune réponse n'a été apportée à la question de savoir si l'exercice d'un mandat parlementaire en Suisse par un Suisse ou une Suissesse de l'étranger, par exemple, pourrait donner lieu à un assujettissement sur la base d'une activité lucrative exercée en Suisse (voir art. 1, al. 2, OAMal).
Assurance-accidents	Il n'y a pas assujettissement = aucun assujettissement	L'art. 2, al. 1, let. h, OLAA précise expressément que les membres de parlements ne sont pas assurés.
Assurance militaire	-	
Allocations pour perte de gain	L'activité parlementaire est considérée comme une activité dépendante = assujettissement	Le revenu de l'activité parlementaire étant qualifié de revenu soumis à l'AVS provenant d'une activité dépendante, il y a assujettissement (prestation, maternité, paternité).
Allocations familiales	L'activité parlementaire est considérée comme une activité dépendante = assujettissement	Le revenu de l'activité parlementaire étant qualifié de revenu soumis à l'AVS provenant d'une activité dépendante, il y a assujettissement.

Assurance-chômage	L'activité parlementaire est considérée comme une activité dépendante = assujettissement	Le revenu de l'activité parlementaire étant qualifié de revenu soumis à l'AVS provenant d'une activité dépendante, il y a assujettissement.
-------------------	--	---

### 7.3 L'activité parlementaire, une activité généralement limitée dans le temps

En règle générale, un mandat parlementaire n'est exercé que pendant une durée limitée. Le contexte est donc particulier durant un certain temps : le mandat parlementaire modifie la répartition entre activité professionnelle (éventuelle) et travail familial (éventuel) et, parallèlement, il apporte sa propre couverture d'assurance. Ce contexte particulier soulève des questions elles aussi particulières, du point de vue du droit des assurances, au regard de la compatibilité de la vie familiale et professionnelle avec l'activité parlementaire. Il convient donc de répondre aux questions suivantes : comment l'activité parlementaire se répercute-t-elle sur une couverture d'assurance préexistante ? quelles sont ses répercussions sur la couverture d'assurance ultérieure ? quelle est cette couverture durant l'activité parlementaire ? quels sont les effets de l'activité parlementaire sur des prestations d'assurance (éventuellement) déjà sollicitées précédemment ?

### 7.4 L'activité parlementaire et ses effets sur une couverture d'assurance préalable

Une activité parlementaire peut avoir des effets sur une couverture d'assurance préalable, par exemple parce qu'elle nécessite de réduire une activité lucrative exercée auparavant ou de restreindre le travail familial. L'activité parlementaire est considérée en principe comme une activité lucrative. Son exercice se traduit plutôt par une extension de la couverture d'assurance existante, étant donné que le système suisse des assurances sociales tient compte en particulier de l'activité lucrative (et qu'il en tient mieux compte que du travail familial).

Bien entendu, le résultat mentionné ci-dessus n'est que provisoire. Dans différents cas, l'indemnité versée au titre de l'activité parlementaire sera en effet inférieure au revenu provenant de l'activité lucrative qui a été réduite. Par conséquent, l'exercice d'une activité parlementaire se traduit pour nombre de parlementaires par une dégradation de leur couverture quantitative.

En parallèle, il faut cependant tenir compte du fait qu'une (éventuelle) dégradation de la couverture quantitative est compensée, tout au moins partiellement, par le système de sécurité sociale qui intervient sur la base de l'activité parlementaire au travers de la loi sur les moyens alloués aux parlementaires (LMAP).

Si l'on considère le système préexistant, on constate que l'activité parlementaire modifie régulièrement la couverture garantie par les assurances privées et sociales. Ces changements sont compensés entièrement ou partiellement par les prestations définies par la LMAP. La coordination du système de prestations prévu par ladite loi avec le système de sécurité sociale en général, et avec la couverture dont bénéficie chaque parlementaire en particulier, est cependant insuffisante et soulève des questions complexes.

Il s'avère globalement que le droit en vigueur n'apporte que des solutions partielles à la problématique qu'il s'agit de qualifier ici et que ces solutions sont insatisfaisantes dans l'ensemble.

## 7.5 L'activité parlementaire et ses effets sur une couverture d'assurance ultérieure

Puisque, comme exposé plus haut, l'activité parlementaire a des effets sur la couverture d'assurance préexistante, il faut aussi se demander quelles sont les répercussions de la fin d'une activité parlementaire sur la couverture d'assurance qui, elle, demeure.

Là encore, le fait que l'activité parlementaire est considérée comme une activité lucrative joue un rôle déterminant. En effet, le droit des assurances sociales part du principe qu'une activité lucrative existe durant l'exercice de l'activité parlementaire. Par conséquent, cette dernière, une fois qu'elle est terminée, ne se traduit pas par une dégradation de la couverture d'assurance.

Il existe cependant une exception pour les branches de l'assurance sociale qui se basent sur les cotisations versées durant toute la phase d'activité lucrative en cas de survenue d'un risque (notamment AVS/AI, prévoyance professionnelle). Il peut même en résulter des inconvénients financiers lorsque le revenu est trop faible, par exemple lorsque l'assuré atteint l'âge de la retraite.

Mais des avantages peuvent également en être tirés si le revenu provenant de l'activité parlementaire est supérieur au revenu réalisé par ailleurs. La prévoyance professionnelle est particulièrement importante à ce titre, à condition qu'une contribution soit versée en vertu de la LMAP (voir art. 7 LMAP), ce qui constitue une atténuation voire la suppression totale d'un éventuel inconvénient ou un avantage. Ajoutons cependant que cette contribution étant forfaitaire, elle ne peut pas compenser les éventuelles particularités de situations particulières (revenu élevé jusque-là, par exemple).

## 7.6 Couverture d'assurance durant l'activité parlementaire

Si l'on analyse la couverture durant le mandat parlementaire, indépendamment des conséquences sur la couverture avant et après le mandat parlementaire, la couverture prévue



par la LMAP s'avère importante. Elle n'est cependant que partielle et est caractérisée par son caractère aléatoire ; en outre, l'ordre établi laisse des questions importantes en suspens.

Puisque l'on peut partir du principe que les parlementaires n'accordent qu'une importance mineure à la question de la couverture d'assurance durant leur activité parlementaire (question qui devient en revanche majeure en cas de survenue d'un risque), il est nécessaire d'instaurer une réglementation qui tienne compte des attentes, ce que ne fait pas actuellement la LMAP pour ce qui est de la couverture.

## 7.7 Activité parlementaire et répercussion sur les prestations d'assurance garanties auparavant

Il convient de noter que l'exercice d'une activité parlementaire peut avoir des répercussions sur les prestations touchées auparavant. Prenons le cas d'une personne ayant des problèmes de santé et ayant droit à une rente d'invalidité qui commence une activité parlementaire<sup>42</sup>. Le principe même selon lequel les prestations d'assurance touchées auparavant peuvent être adaptées est sans équivoque. Il est en revanche difficile de savoir comment la cessation de l'activité parlementaire se répercutera sur le droit aux prestations. Il s'agit en particulier de savoir si la prestation touchée auparavant, qui a été diminuée ou supprimée pendant le mandat parlementaire, sera de nouveau octroyée lorsque celui-ci prendra fin. La pratique actuelle n'apporte quasiment aucune réponse aux questions de ce type.

## 7.8 Synthèse et solutions proposées

### 7.8.1 Synthèse

Si l'on analyse la manière dont l'activité parlementaire, l'activité professionnelle et l'activité familiale sont qualifiées en droit des assurances, on doit partir du constat que l'activité parlementaire est considérée comme une activité lucrative. Cela ressort également du fait que, en matière de droit des assurances, cette même activité s'accompagne d'une couverture dans l'assurance sociale. Il existe toutefois des exceptions dans certaines branches, notamment dans l'assurance-accidents.

L'activité parlementaire a ceci de particulier que, dans certains domaines, la couverture d'assurance est garantie par des prestations prévues par la LMAP. Celles-ci ne sont cependant pas toujours définies avec cohérence et la coordination avec d'autres prestations de l'assurance sociale manque elle aussi de logique.

Du point de vue du droit des assurances, la coordination de l'activité parlementaire avec l'activité professionnelle ne soulève pas de problèmes fondamentaux, ce qui tient au fait que l'activité parlementaire est considérée elle aussi comme une activité lucrative. Une éventuelle

---

<sup>42</sup> Pour un exemple concret, voir ch. 4.3.2.

restriction de l'activité professionnelle est compensée par la prise en compte de l'activité parlementaire. Néanmoins, on observe que la compensation n'est qu'approximative pour de nombreux aspects, ce qui donne lieu à des lacunes ou à des chevauchements en matière de couverture. Les aspects cités ci-dessous sont particulièrement concernés.

- L'activité parlementaire n'est pas assujettie à la loi sur l'assurance-accidents.
- Des revenus différents donnent lieu à des couvertures différentes ; si le revenu total diminue en raison de l'activité parlementaire, la couverture d'assurance diminue elle aussi.
- La prévoyance professionnelle peut présenter des lacunes malgré les contributions au titre de la prévoyance prévues par la LMAP.
- La coordination des prestations selon la LMAP avec les autres prestations garanties par les assurances sociales est quasiment inexistante.

Fondamentalement, la coordination de l'activité parlementaire avec le travail familial n'est pas problématique du point de vue des assurances sociales. Le travail familial est, à maints égards, moins bien couvert par les assurances sociales qu'une activité lucrative ; puisque l'activité parlementaire est considérée comme une activité lucrative, on peut dire que, dans ce domaine, le mandat parlementaire donne lieu à une meilleure coordination s'agissant de la couverture garantie par les assurances sociales.

### 7.8.2 Solutions proposées

Il ressort de la présente analyse que la compatibilité d'un mandat parlementaire avec une activité professionnelle et le travail familial ne soulève pas de problèmes de fond. Néanmoins, de nombreux aspects, pour certains essentiels, manquent de clarté, ne sont pas réglés ou sont contradictoires. Il est donc nécessaire de les clarifier.

Il convient en premier lieu de qualifier les prestations prévues par la LMAP dans le système d'assurance. Certains aspects, notamment l'assujettissement à l'assurance-accidents et à la prévoyance professionnelle, devront également être clarifiés.

Zurich, 22 août 2022

Ueli Kieser, docteur en droit

Bibliographie

Indemnités parlementaires, Rapport factuel, Bibliothèque du Parlement (état : printemps 2021)

BINSWANGER PETER, Kommentar zum Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung, Zurich 1950

BSK Berufliche Vorsorge, Bâle 2021

BSK UVG, Bâle 2019

GIACOMETTI/FLEINER, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 1949/unveränderter Nachdruck 1976