

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 lucrative¹. 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 principal². 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 fixe³.

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 traitement⁴.

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'État⁵. Le TFA avait rendu un arrêt similaire concernant les

¹ Voir ATF 98 V 235.

² Voir PETER BINSWANGER, p. 48.

³ Voir BINSWANGER, p. 48.

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

⁵ RCC 1950 296

rapports pour l'accomplissement de services de circulation routière⁶. 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 lucrative⁷. 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 lucrative⁸.

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 lucrative⁹. La LAVS s'appuie sur une conception particulièrement large de l'activité lucrative¹⁰. Les indemnités versées au titre de l'activité parlementaire correspondent à un salaire soumis aux cotisations de l'AVS¹¹. Par conséquent, les parlementaires sont considérés comme exerçant une activité dépendante¹². Les frais généraux, qui représentent 25 % de leur indemnité¹³, n'englobent pas les contributions versées à un parti

⁶ RCC 1969 168

⁷ Voir RCC 1972 59.

⁸ Voir notamment l'art. 29^{sexies} 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.

⁹ Voir notamment l'arrêt du Tribunal fédéral 9C_641/2017 consid. 5.

¹⁰ Voir art. 4 LAVS.

¹¹ Arrêt du Tribunal fédéral 9C_641/2017 consid. 5

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

¹³ 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 varie¹⁴.

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 assurée¹⁵. 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 permanente¹⁶.

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'employeur¹⁷.

¹⁴ Arrêt du Tribunal fédéral 9C_641/2017 consid. 9.1.

¹⁵ Voir art. 16 LPGA.

¹⁶ 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). 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. »

¹⁷ 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^{er} 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)¹⁸. »

Il n'existe pas de disposition légale régissant l'assujettissement des membres du Parlement à PUBLICA¹⁹.

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 haut²⁰. »
[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

¹⁸ FF 2005 5508

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

²⁰ 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 dues²¹. L'indemnité versée au titre de l'activité parlementaire fait partie du revenu acquis avant l'entrée en service²².

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 principe²³, 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 jugement²⁴.

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 Confédération²⁵.

²¹ 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).

²² 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.

²³ Voir arrêt 9C_469/2021, destiné à être publié dans le Recueil officiel.

²⁴ 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.

²⁵ 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 dépendante²⁶.

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 parlementaire²⁷.

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 correspondante²⁸.

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 correspondante²⁹.

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'invalidité³⁰.

²⁶ Voir à ce sujet les indications dans la FF 2019 6881.

²⁷ Se reporter au ch. 4.3.

²⁸ Se reporter au ch. 6.2.

²⁹ Se reporter au ch. 6.2.

³⁰ 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 parlementaire³¹.

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 invalidité³².

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'AVS³³, 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-chômage³⁴.

6 La loi sur les moyens alloués aux parlementaires³⁵

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

³¹ 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).

³² Se reporter au ch. 6.2, ch. 6.3.2.

³³ Se reporter au ch. 4.3.1.

³⁴ Se reporter au ch. 4.3.7.

³⁵ 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

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

² *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.

³ *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.*

⁴ *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.*

⁵ *L'ordonnance de l'Assemblée fédérale règle les modalités.*

Art. 14 Exécution de la loi

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

(...)

³ *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 *Contribution au titre de la prévoyance*

¹ 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.

² 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.

³ 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.

⁴ 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

¹ Tout député perçoit une rente en cas d'invalidité.

² 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.

³ 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

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

² 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, 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.

³ 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.

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.

Art. 8a Compensation de l'indemnité journalière

¹ 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.

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

³ Toute députée absente pour cause de congé maternité perçoit l'indemnité journalière.

⁴ 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

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

² 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

¹ *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'invalidité³⁶. 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.

³⁶ 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^{er} 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^{er} 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 LAI³⁷, 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^{ter}, 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^e et du 3^e pilier³⁸.

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

³⁸ Cela vaut en tout cas si le 2^e ou le 3^e 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]³⁹. 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 dédié⁴⁰. 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).

³⁹ 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.»

⁴⁰ 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 inéquitables⁴¹.

Cercle des bénéficiaires : l'art. 7b, 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. 7b, al. 1, OMAP est donc restreinte par l'art. 7b, al. 4, OMAP.

Montant de la prestation en capital : en vertu de l'art. 7b, 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.

⁴¹ 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 parlementaire⁴². 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

⁴² 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