

Parlamentsdienste

Services du Parlement

Servizi del Parlamento

Servetschs dal parlament



Commission des institutions  
politiques  
Secrétariat  
CH-3003 Berne  
Tél. 031 322 99 44  
Fax 031 322 98 67  
www.parlament.ch  
spk.cip@pd.admin.ch

Le 14 août 2006/MOW

## Objet 1 de la séance de la CIP-N des 14 et 15 septembre 2006

### 05.469 n Initiative parlementaire CIP-CN. Obligation de signaler les intérêts : Questions fondamentales

#### 1 Rappel des faits

Réunie les 8 et 9 septembre 2005, la Commission des institutions politiques du Conseil national (CIP-N) a adopté l'initiative de commission ci-après, qui a été approuvée par la Commission des institutions politiques du Conseil des États le 27 octobre 2005 selon la procédure prévue à l'art. 109, al. 3 de la loi sur le Parlement (LParl)<sup>1</sup> :

« La loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement (LParl) est modifiée de façon à faire obligation aux députés de déclarer au registre des intérêts les revenus qu'ils tirent de l'exercice des fonctions visées à l'art. 11, let. b à e LParl, ventilés par an et par mandat dès lors que ces derniers dépassent un plafond à préciser. »

S'agissant du montant des revenus à déclarer, la commission a articulé les chiffres de 5 000 et 10 000 francs. À sa séance du 27 janvier 2006, la CIP-N a chargé son secrétariat de lui soumettre un projet d'acte accompagné d'un rapport. Cet avant-projet doit présenter différentes options afin que la commission puisse décider du type et du montant des revenus qui doivent obligatoirement être déclarés.

L'élaboration du projet d'acte a soulevé différentes questions, sur lesquelles la commission doit se prononcer avant de pouvoir disposer d'un projet d'acte définitif. Il s'agit notamment de préciser l'étendue de l'obligation imposée aux parlementaires.

Trois questions fondamentales se posent :

1. Dans quelle mesure les fonctions déclarées au registre des intérêts peuvent-elles être réparties entre activités professionnelles et activités non professionnelles ?
2. Quels sont les revenus à déclarer ?
3. Quels revenus provenant de la fonction d'expert un parlementaire doit-il déclarer ?

<sup>1</sup> L'initiative se fonde sur la motion « Déclaration des revenus des parlementaires » déposée le 18 mars 2003 par la conseillère nationale Cécile Bühlmann et signée par 82 parlementaires (05.3212).



## 2. Questions fondamentales

### 2.1 Activités professionnelles et activités non professionnelles

#### 2.1.1 Une distinction difficile à établir

##### **Question 1:**

**a) La commission souhaite-t-elle que l'obligation de déclarer les revenus soient étendue à toutes les fonctions citées à l'art. 11, al. 1, let. b à e, indépendamment du caractère professionnel de l'activité ?**

**ou**

**b) La commission entend-elle fixer à l'avance les fonctions qui seront soumises à une déclaration obligatoire de revenus ?**

D'après le procès-verbal, la commission souhaite que l'obligation de déclarer les revenus ne s'applique pas aux activités professionnelles (cf. art. 11, al. 1, let. a, LParl), mais qu'elle concerne uniquement les fonctions énoncées aux let. b à e de l'art. 11 LParl (procès-verbal de la séance des 8 et 9 septembre de la CIP-N).

Cependant, l'art. 11, al. 1, LParl n'établit pas de distinction claire entre activités professionnelles et autres activités. La let. a impose à tout député d'indiquer « la profession exercée présentement », par exemple avocat, consultant ou entrepreneur (rapport du 10 novembre 1981 de la commission du Conseil national, réforme du Parlement [78.233] FF 1982 I 1138). Il s'agit là d'une simple indication de la profession, qui revêt un caractère général. Quant aux let. b à e, elles font mention de mandats ou de fonctions spécifiques exercés pour le compte d'organisations ; ces mandats ou fonctions doivent obligatoirement être signalés, qu'ils soient remplis à titre professionnel ou non. En revanche, les intérêts qui tombent sous le coup du secret professionnel au sens du code pénal ne sont pas soumis à cette obligation (art. 11, al. 4, LParl).

Par conséquent, il peut arriver qu'un député figure au registre des intérêts uniquement pour des intérêts liés à son activité professionnelle. Un député qui dirige une entreprise y indiquera par exemple sa profession de chef d'entreprise (art. 11, al. 1, let. a, LParl) et son activité de président du conseil d'administration, ou sa profession de gérant et son activité de délégué du conseil d'administration (art. 11, al. 1, let. b, LParl). Dans ce cas, son activité professionnelle couvre les fonctions énoncées à l'art. 11, al. 1, let. b, LParl.

Par ailleurs, il n'existe pas de critères fiables permettant de faire la distinction entre activité professionnelle et activité non professionnelle. Le député est finalement le seul à pouvoir définir les activités qu'il exerce à titre professionnel.

Au vu de ce qui précède, il est quasiment impossible de formuler une disposition légale qui dispense un député de déclarer les revenus provenant d'activités professionnelles. Il serait en outre peu judicieux de laisser le soin au député de faire lui-même la distinction entre ses activités professionnelles et ses activités non professionnelles, car il pourrait ainsi se soustraire à l'obligation de déclarer certains revenus. En outre, le député ne disposerait d'aucune base solide lui permettant de savoir quels sont les revenus à déclarer.



Pour mettre en œuvre l'initiative de la commission, il existe donc deux solutions, formulées à la question 1 :

*1. (correspond à la question 1a)*

La commission accepte que les revenus issus d'une activité professionnelle soient eux aussi soumis à la déclaration obligatoire. Si la let. a de l'art. 11, al. 1, LParl échappe à cette obligation, c'est uniquement parce que la commission ne souhaite pas que chaque député soit contraint de déclarer l'ensemble de ses revenus.

*2. (correspond à la question 1b)*

Au lieu d'établir une distinction générale entre activités professionnelles et activités non professionnelles – ce qui est de toute façon impossible –, la commission dresse une liste des fonctions et activités dont les revenus doivent obligatoirement être déclarés (cf. projet d'acte sous 2.1.2 et annexe).

Si la commission opte pour la deuxième solution, elle devra décider des intérêts qui tombent sous le coup de la déclaration obligatoire de revenus.

### **2.1.2 Liste des intérêts soumis à la déclaration obligatoire de revenus**

Comme indiqué précédemment, il est pratiquement impossible de trouver des critères permettant de faire la distinction entre les activités professionnelles des députés et leurs activités non professionnelles. En revanche, il est possible de dresser une liste des fonctions au sens de l'art. 11, al. 1, LParl (cf. annexe) donnant lieu à des revenus qui doivent obligatoirement être déclarés ; il s'agit d'exclure ainsi une partie des revenus provenant d'activités professionnelles.

À cet égard, rappelons que l'obligation de signaler les intérêts visait initialement à rendre publiques les relations qui lient un député avec un groupe d'intérêts, une entreprise ou une autre entité économique ou sociale (rapport de la commission du Conseil national, FF 1982 I 1132). Au niveau financier, la déclaration obligatoire pourrait être limitée aux revenus provenant des activités exercées au sein des organes directeurs d'organisations. Tout député devrait ainsi déclarer les revenus qu'il perçoit pour ses activités au sein d'un conseil d'administration, d'un conseil de fondation, d'une société à responsabilité limitée, du comité directeur d'une association, d'un organe de conseil ou assimilé comme une commission ou un groupe d'experts ainsi qu'une commission extra-parlementaire.

Dans ce cas, l'obligation de déclarer les revenus ne concernerait pas les sociétés de personnes comme les entreprises individuelles, les sociétés en nom collectif ou les sociétés en commandite simple, ni les fonctions d'expert exercées à titre indépendant. Une grande partie des activités professionnelles qui figurent au registre des intérêts échapperait ainsi à l'obligation de déclarer les revenus.

Du point de vue légistique, les mandats soumis à la déclaration obligatoire des revenus pourraient être énumérés comme suit :



- a) les fonctions qu'il occupe au sein d'organes de direction, de surveillance, de conseil ou autres dans des sociétés anonymes, des coopératives, des fondations, des associations et des groupes d'intérêts suisses ou étrangers ;
- b) les fonctions d'expert qu'il exerce pour le compte de services de la Confédération ou de groupes d'intérêts suisses ou étrangers ;
- c) les fonctions qu'il exerce au sein de commissions extra-parlementaires de la Confédération.

## 2.2 Clarification du terme de « revenus »

### 2.2.1 Définition

#### **Question 2 :**

***La commission approuve-t-elle le recours à la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct pour définir le terme de « revenus » ?***

L'initiative de commission vise à ce que les députés déclarent les « revenus » qu'ils tirent des fonctions inscrites au registre des intérêts. Le terme de « revenus » est très large et doit donc être précisé. À la séance des 8 et 9 septembre 2005, les membres de la commission ont essentiellement employé le terme de « revenu brut », signifiant ainsi que les parlementaires ne doivent pas avoir la possibilité de soustraire une partie de leurs revenus de la déclaration obligatoire par le biais des déductions fiscales. Cependant, le terme de « revenu brut » mérite lui aussi une clarification.

Par ailleurs, la commission a fait référence, dans le développement de l'initiative, à deux projets récemment adoptés par le Parlement en matière de transparence : la déclaration obligatoire de revenus pour les membres des conseils d'administration d'entreprises cotées en bourse et celle imposée aux cadres des entreprises proches de la Confédération.<sup>2</sup> La commission a déclaré que, eu égard à ces projets, le Parlement pouvait « *difficilement exiger des autres la transparence en matière de revenus et de rémunérations sans donner lui-même l'exemple* ».

Si la commission impose la même obligation aux parlementaires, cela concernera de multiples formes de rémunération étant donné la diversité des revenus qui sont issus des fonctions inscrites au registre des intérêts selon l'art. 11, al. 1, let. b à e, LParl (cf. liste en annexe).

Le projet concernant les membres des conseils d'administration d'entreprises anonymes cotées en bourse prévoit d'introduire dans le code des obligations un art. 663b<sup>bis</sup> dont

<sup>2</sup> Cf. Message du 23 juin 2004 sur la modification du code des obligations, Transparence des indemnités versées aux membres du conseil d'administration et de la direction (04.044), FF 2004 4223 ; Rapport du 25 avril 2002 de la Commission des institutions politiques du Conseil national sur les entreprises liées à la Confédération : salaires des cadres et rémunérations des membres des conseils d'administration (02.024), FF 2002 6972



l'al. 2 recense les rémunérations suivantes : salaires, honoraires, bonifications, notes de crédit, tantièmes, participations au chiffre d'affaires et autres participations au résultat d'exploitation, prestations en nature, attribution de droits de conversion et de droits d'option, indemnités de départ, cautionnements, obligations de garantie, constitution de gages en faveur de tiers et autres sûretés, renonciation à des créances, charges qui fondent ou augmentent les prétentions à des prestations de prévoyance et enfin, ensemble des prestations rémunérant les travaux supplémentaires. En outre, l'al. 3 prévoit que les sociétés anonymes doivent également indiquer les prêts et autres crédits qu'elles consentent aux membres de leur conseil d'administration à des conditions non-conformes au marché.

Toutefois, cet article du CO ne comprend pas encore toutes les formes de revenus qui peuvent être issus des fonctions inscrites au registre des intérêts. Si on le compare avec la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct (art. 16 et suiv. LIFD ; RS 642.11), on peut encore ajouter les formes de rémunération suivantes : commissions, allocations, primes pour ancienneté de service, gratifications et pourboires.

La définition du terme de « revenus » est décisive pour l'élaboration d'un projet d'acte. Comme évoqué précédemment, les membres de la commission ont surtout employé le terme de « revenu brut » durant la séance. Le revenu brut est le revenu avant déduction des taxes. Le terme de « revenus » tel qu'il est employé dans la LIFD regroupe tous les revenus uniques et périodiques provenant d'une activité salariée ou indépendante (Blumenstein/Locher, System des schweizerischen Steuerrechts, Zurich 2002, 6<sup>e</sup> édition, p. 173). La LIFD ne définit pas l'intégralité des revenus imposables, mais elle précise quels sont les revenus non imposables.

Dans le cadre de la mise en œuvre de l'initiative, le secrétariat a proposé deux approches pour définir les « revenus » soumis à déclaration obligatoire. La première se fonde sur l'un des projets de transparence précités.<sup>3</sup> Dans ce cas, le principe de la déclaration obligatoire de revenus serait inscrit dans la loi sur le Parlement, tandis que la liste des revenus à déclarer figurerait dans l'ordonnance de l'Assemblée fédérale portant application de la loi sur le Parlement et relative à l'administration du Parlement (OLPA). Cette solution aurait l'avantage de permettre au Parlement de fixer chacun des revenus qui doivent être obligatoirement déclarés par les députés. Cependant, la mise en œuvre de cette solution ne manquerait pas de poser problème. La liste ne saurait être exhaustive, et il existerait de nombreux moyens de contourner l'obligation de déclarer. En effet, les parlementaires pourraient se reporter à la liste publiée dans l'OLPA en cas de doute sur les revenus à déclarer, mais les termes qui y figurent (« notes de crédit », « allocations », « prestations en nature », etc.) sont vagues. Ils devraient alors recourir à la littérature spécialisée, mais celle-ci ne permettrait pas de répondre à toutes les questions. Quant aux dispositions légales prévues dans les projets de transparence précités, elles ne seraient guère plus utiles puisqu'elles n'ont pas encore été interprétées. C'est donc aux bureaux et aux Services du Parlement qu'il incomberait d'interpréter les termes en question, ce qui entraînerait un surcroît de travail non négligeable.

<sup>3</sup> Message du 23 juin 2004 sur la modification du code des obligations, Transparence des indemnités versées aux membres du conseil d'administration et de la direction (04.044), FF 2004 4223 .



C'est pourquoi le secrétariat a réfléchi à une deuxième approche, qui pourrait simplifier l'application des nouvelles dispositions de transparence. Cette solution revêt la forme suivante :

Art. 11 LParl :

<sup>1bis</sup> Tout député indique également les revenus bruts qu'il tire des fonctions énoncées à l'al. 1, let. b à e, pour autant que ceux-ci soient supérieurs à xxxx francs par an et par mandat. Ces revenus se calculent comme les revenus bruts imposables sur la base de la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct.

La référence à la LIFD constituerait un avantage certain puisque les revenus mentionnés dans cette loi sont définis aussi bien par des années de pratique que par la jurisprudence et la doctrine. Pour déclarer leurs revenus, les députés pourraient ainsi se fonder sur leur déclaration d'impôts ou leur certificat de travail. En cas de doute, ils pourraient également se référer à divers documents (p. ex. directives, commentaires ou documents sur la fiscalité), voire s'adresser aux autorités fiscales. Cette solution éviterait aussi d'entraîner une surcharge de travail administratif pour les bureaux et les Services du Parlement.

Le secrétariat s'est entretenu de ce sujet, de manière informelle, avec le service d'état-major Législation de l'Administration fédérale des contributions. Ce dernier plaide en faveur de la seconde approche, notamment car elle évite d'introduire dans la législation de nouveaux termes qu'il faudrait interpréter, et car elle permet de garantir la sécurité juridique.

Le secrétariat demande donc l'accord de la commission pour élaborer un projet d'acte selon cette seconde approche (voir question 2 au début du paragraphe).

### 2.2.2 Indemnités forfaitaires

***La commission souhaite-t-elle que les députés soient contraints de déclarer leurs indemnités forfaitaires ?***

La commission ne s'est pas exprimée clairement sur cette question. En principe, les indemnités forfaitaires ne sont pas imposables pour autant qu'elles couvrent des frais réels, et même si le montant du forfait est parfois supérieur aux frais occasionnés. Sont en revanche soumis à l'impôt les indemnités forfaitaires exagérées qui couvrent des dépenses personnelles ainsi que les « fringes benefits », ou prestations accessoires, comme les bonus, les contributions de l'employeur aux institutions de prévoyance, l'usage d'un véhicule de service à des fins privées, les avantages financiers en matière de logement, etc.

La commission est tenue de trancher sur la question de savoir si les indemnités forfaitaires non imposables doivent également être déclarées. Il s'agit notamment de déterminer si l'utilisation, dans le cadre du mandat parlementaire, de l'infrastructure d'une organisation doit ou non être signalée. Par exemple, dans le cas où un député peut disposer du secrétariat ou d'autres infrastructures d'une organisation dont il est membre, il bénéficie assurément d'une prestation qui a une certaine valeur, mais celle-ci est difficilement quantifiable.



Dans la mesure où l'obligation de déclarer les revenus est destinée à rendre publics les liens financiers qui existent entre un député et une organisation et dans la mesure où ces liens se traduisent aussi par l'utilisation de l'infrastructure, il apparaîtrait logique de soumettre les indemnités forfaitaires à cette déclaration obligatoire. Cependant, on pourrait aussi souligner que les indemnités forfaitaires servent à couvrir des frais effectifs et qu'elles ne doivent donc pas être soumises à l'impôt. Conformément à l'art. 3a de la loi sur les moyens alloués aux parlementaires, les députés perçoivent un forfait annuel de 30 000 francs pour financer l'utilisation des infrastructures.

### 2.3 Double déclaration des revenus bruts ?

#### **Question 3 :**

**a) Un député doit-il déclarer les revenus qu'il tire d'une fonction d'expert uniquement s'il l'exerce lui-même ?**

**ou**

**b) Doit-il déclarer aussi les revenus provenant des fonctions d'expert exercées par la société de conseil qu'il dirige ou à laquelle il est associé ?**

Dans le cadre de la déclaration du revenu brut qu'un député tire de l'exercice d'une fonction d'experts pour le compte de groupe d'intérêts ou de services de la Confédération, il convient de clarifier le point suivant (art. 11, let. c et d LParl) :

De par leur fonction, les députés sont invités à s'exprimer en tant qu'expert sur des questions politiques devant des commissions ou des groupes de travail. Ils exercent également une fonction d'expert dans leur branche professionnelle d'origine, par exemple l'architecture, le conseil en matière d'environnement ou le conseil en entreprise. Il est à noter que 43 députés sont inscrits au registre des intérêts en qualité de consultants.<sup>4</sup>

Dans les dispositions actuelles (art. 11 LParl), le législateur considère la fonction d'expert comme une activité libérale exercée de manière indépendante par une seule personne. Or, aujourd'hui, les expertises sont souvent confiées à des sociétés de conseil, et certains députés remplissent la fonction d'associé dans de telles sociétés ou sont à la tête d'une entreprise individuelle de conseil.

Si un député exerce une fonction d'expert à titre individuel (dans un cadre libéral ou dans le cadre d'une entreprise individuelle), ou s'il siège par exemple dans un groupe, une commission d'experts, un organe de conseil ou autre, le revenu brut correspond aux honoraires qu'il perçoit pour le mandat traité. Si, par contre, le mandat d'expertise est confié à une société de conseil dans laquelle un député exerce une fonction d'associé ou de dirigeant, le revenu brut ne provient pas des honoraires perçus pour le mandat, mais du revenu brut que la société de conseil verse au député. Or le député devrait déjà

<sup>4</sup> Plusieurs des professions inscrites au registre des intérêts peuvent être liées à une fonction de conseiller. Il s'agit notamment des professions suivantes :

43 consultant (CN 34 ; CE 9),  
38 avocat (CN 23 ; CE 15)  
34 chef d'entreprise (CN 30 ; CE 4)  
20 agriculteur (CN 20)  
14 politicien (CN 11 ; CE 3)



déclarer ce revenu brut conformément à l'art. 11, al. 1, let. b, LParl, pour autant qu'il occupe une position dirigeante dans la société de conseil en question.

La question se pose donc de savoir comment les revenus provenant de ce type de mandats d'expertise doivent être indiqués. La pratique en vigueur n'est pas homogène : certains députés indiquent au registre des intérêts uniquement les fonctions d'expert qu'ils exercent personnellement, alors que d'autres signalent aussi les fonctions d'expert exercées par leur société de conseil. Pour harmoniser la procédure en vue de la déclaration de revenus obligatoire, deux solutions sont possibles :

1. (correspond à la question 3a) :

Seuls doivent être indiqués les mandats de conseil qu'un député remplit personnellement en siégeant dans un organe de conseil ou en assumant la responsabilité d'une expertise.

2. (correspond à la question 3b) :

Doivent être indiqués tous les mandats de conseil selon l'art. 11, al. 1, let. d et e, LParl, qu'ils soient remplis par le député lui-même ou par un collaborateur de la société de conseil qu'il dirige ou dans laquelle il remplit la fonction d'associé.

Si la commission opte pour la seconde solution, l'objectif serait déjà atteint avec l'actuel art. 11, al. 1, LParl. Si elle choisit la première solution, la disposition correspondante pourrait être formulée comme suit :

<sup>1</sup> Lorsqu'il entre en fonction et au début de chaque année civile, tout député indique par écrit au bureau :

...

- c. les fonctions de conseil ou d'expert qu'il exerce personnellement pour le compte de services de la Confédération ;
- d. les fonctions permanentes de direction ou de conseil qu'il exerce personnellement pour le compte de groupes d'intérêts suisses ou étrangers ;

### **3. Suite de la procédure**

Sur la base des décisions de la commission, le secrétariat élaborera un projet d'acte accompagné d'un rapport. Il proposera plusieurs solutions, notamment en ce qui concerne le montant total du revenu brut fixé par la loi.





### *Annexe :*

La liste ci-après contient toutes les fonctions qui doivent être déclarées selon l'art. 11, al. 1, let. b à e, LParl. Cette liste n'est pas exhaustive dans la mesure où l'appartenance à un organe de direction ou de surveillance peut être désignée de multiples façons, et dans la mesure où le droit étranger connaît d'autres formes d'organisation que le droit suisse :

1. membre du directoire d'une association (art. 11, al. 1, let. b, LParl) ;
2. membre du conseil d'administration ou du conseil de surveillance d'une société anonyme (art. 11, al. 1, let. b, LParl) ;
3. membre du conseil de fondation ou du conseil de surveillance d'une fondation (art. 11, al. 1, let. b, LParl) ;
4. membre du conseil supérieur, du conseil d'administration ou du conseil de surveillance d'une coopérative (art. 11, al. 1, let. b, LParl) ;
5. associé au sein d'une société commerciale ou d'une S.A.R.L. (art. 11, al. 1, let. b, LParl) ;
6. gérant d'une association, société, coopérative, société anonyme ou fondation (art. 11, al. 1, let. b, LParl) ;
7. membre d'un organe de conseil (art. 11, al. 1, let. b, LParl) ;
8. membre d'un organe assimilable à un organe de conseil, par exemple un groupe de travail sur la politique de la santé au sein d'une société (art. 11, al. 1, let. b, LParl) ;
9. membre d'un groupe ou d'une commission d'experts au sein d'un service de la Confédération (art. 11, al. 1, let. c, LParl) ;
10. membre d'un groupe ou d'une commission d'experts au sein d'un groupe d'intérêts (art. 11, al. 1, let. d, LParl) ;
11. membre ou collaborateur d'une commission ou d'un autre organe de la Confédération tel qu'une commission administrative extra-parlementaire (art. 11, al. 1, let. e, LParl), à condition qu'il n'y ait pas incompatibilité au sens de l'art. 14 LParl ;
12. consultant ou autre pour l'un des organes cités aux points 1 à 11 ;
13. consultant d'un service de la Confédération (art. 11, al. 1, let. c, LParl) ;
14. consultant ou dirigeant d'un groupe d'intérêt (art. 11, al. 1, let. d, LParl).