

## RAPPORT DE LA COMMISSION

chargée d'examiner l'objet suivant :

### **Postulat Roger Saugy et consorts demandant une participation fiscale plus claire et plus transparente des députés au Grand Conseil**

La commission s'est réunie le 2 octobre 2008, à 8 heures, à la salle des conférences du Service cantonal de recherche et information statistiques (SCRIS), rue de la Paix 6, à Lausanne. Elle était composée de Mmes Isabelle Chevalley, Florence Golaz, Pascale Manzini, de MM. Michaël Buffat, Jean-François Cachin, Albert Chapalay, André Chatelain, Pierre-André Gaille, Olivier Golaz, Félix Glutz, Olivier Mayor, Roger Saugy et de Mme Gloria Capt, confirmée à la présidence de cette commission.

Le Conseil d'Etat était représenté par M. le conseiller d'Etat Pascal Broulis, chef du Département des finances et des relations extérieures et par M. Vincent Grandjean, chancelier de l'Etat de Vaud ; M. Olivier Rapin, Secrétaire général du Grand Conseil, assistait également à la séance. Nous les remercions pour les explications qu'ils nous ont fournies et nous remercions plus particulièrement M. le Chancelier pour la prise des notes de séance.

#### **Présentation du postulat**

Le postulant rappelle les principaux aspects de son postulat. Il demande de réexaminer les principes d'indemnisation des députés en séparant clairement le remboursement des frais et la véritable indemnisation pour le temps consacré au parlement. Il expose que l'indemnité du député doit, d'une part, couvrir un certain nombre de frais généraux, notamment les frais liés à l'utilisation d'internet, l'achat de matériel de bureau, les frais de téléphone, les frais induits par l'occupation d'un bureau à domicile, les frais de repas, etc. et, d'autre part, compenser le temps consacré aux séances et aux préparations. Il relève que cette indemnité ne couvre même pas le temps de déplacement des députés provenant des arrondissements éloignés de Lausanne. Il estime que si l'on séparait les remboursements de frais de la véritable indemnisation, cela aurait l'avantage, non seulement d'une plus grande transparence, mais éviterait aussi que le taux de défiscalisation arrêté à 85% ne paraisse de plus en plus excessif aux yeux du public.

#### **Position du Département**

M. le Chancelier s'attache à qualifier la rémunération du Grand Conseil. Il rappelle que la volonté du législateur n'était pas de faire un salaire de l'indemnité du député. Il s'agit là d'une indemnité et pas d'une rémunération. Tant la caisse AVS que l'administration cantonale des impôts (ACI) sont autonomes et totalement indépendantes pour décider du sort à réserver à cette indemnité. Le Conseil d'Etat ne peut pas donner des instructions à l'ACI sur le taux d'imposition. Il rappelle également que les caisses AVS sont autonomes d'un canton à l'autre et peuvent traiter l'indemnité du député de façon différente.

M. le Secrétaire général fait la genèse de la situation depuis 2002. Il explique que la défiscalisation des

indemnités, à hauteur de 85%, existe depuis plusieurs années, voire plusieurs décennies. Il rappelle que le calcul est le suivant : seul est imposé le 15% du montant total des indemnités de présence aux séances plénières et aux séances de commissions, duquel il faut déduire 500 francs. Dès l'année 2002, la caisse AVS du canton de Vaud a décidé d'appliquer la même méthode de calcul pour l'assujettissement aux assurances sociales. En vertu de la législation fédérale, toute personne dont le revenu dépasse 2000 francs par année est assujettie au paiement des cotisations aux assurances sociales. De 2002 à ce jour, tous les Bureaux du Grand Conseil qui se sont succédés ont décidé que la part employé et la part employeur devaient être prises en charge par le budget de l'Etat. Cette façon de faire a été concrétisée à l'article 17, alinéa 2 de la nouvelle loi sur le Grand Conseil, adoptée le 8 mai 2007, qui pose que : *"Dans la mesure où tout ou partie des indemnités des députés sont assujetties aux assurances sociales, l'Etat acquitte la totalité des cotisations"*.

Dans l'intervalle, un arrêt du Tribunal fédéral des assurances a modifié la situation en 2004. Dans une affaire opposant la caisse AVS du canton de Berne au Grand Conseil bernois, la caisse a fixé le montant pris en compte pour le calcul de l'assujettissement à 75% des indemnités touchées. Le Tribunal administratif bernois, puis le Tribunal fédéral des assurances, ont considéré que ce pourcentage n'était pas arbitraire ou disproportionné. A la suite de cet arrêt, la caisse AVS vaudoise a interpellé le Grand Conseil et, finalement, a décidé en 2006 que dès le début de la législature 2007-2012, les montants pris en considération pour calculer l'assujettissement seraient fixés à 60% des indemnités. Ainsi, depuis le début de la législature, le Secrétaire général paie des acomptes mensuels et un décompte est effectué en fin d'année.

La pratique en matière d'assujettissement aux assurances sociales est donc désormais distincte de celle en matière de fiscalisation des indemnités. Dans le canton de Vaud, l'ACI a accepté une défiscalisation à 85% sans que les frais de déplacement ne soient pris en compte. Le Secrétaire général ajoute qu'il n'y a aucune volonté, à l'heure actuelle, de remettre en cause le pourcentage de l'abattement.

Le Secrétaire général apporte encore des précisions sur deux points de nature technique :

1. En vertu du décret du Grand Conseil relatif aux indemnités pour la législature 2007-2012, seule la distance parcourue par le député est prise en compte, soit dans le cadre du paiement d'un abonnement annuel, soit dans le cadre du paiement du kilomètre à hauteur de 0,70 francs et non la durée du déplacement.
2. Dans le cadre de la préparation de l'exposé des motifs et du projet de décret qui doit être soumis au Grand Conseil durant la dernière année de la législature, le Bureau doit mener une réflexion relative au statut du député, à l'indemnisation de son activité et à la prise en compte de divers autres paramètres.

M. le conseiller d'Etat expose enfin pour quelles raisons la défiscalisation telle qu'elle est pratiquée aujourd'hui est totalement justifiée, car les députés accomplissent un travail de milice. Autrement dit, ils donnent leur temps à la collectivité publique ; par voie de conséquence, une défiscalisation à hauteur de 85% est tout à fait justifiée. Les députés ne sont pas des salariés d'un point de vue légal. Le conseiller d'Etat rend attentif les membres de la commission à ne pas déstabiliser l'équilibre du système actuel sous peine de créer un enchaînement de complications et de lourdeurs administratives. En effet, remettre en cause ce système pourrait aboutir à ce que chaque député ait l'obligation de tenir une comptabilité précise avec pièces justificatives à l'appui. L'administration fiscale devra donc procéder au contrôle de toutes ces comptabilités, ce qui entraînera une surcharge de travail énorme. A cela s'ajoute la difficulté que constitue le système de contributions versées par chaque député à son parti, contributions qui varient d'un parti à l'autre. Il est évident que la méthode d'assujettissement est conforme à une vocation de parlement de milice, comme le consacre la loi, du reste. Il estime que le contribuable, qui n'est certainement pas au courant de cette pratique, fait parfaitement la différence entre une activité professionnelle et une activité accessoire comme la députation, qui n'est pas une profession, mais une fonction. Si l'on commence à considérer les indemnités perçues par les députés

comme un salaire, il faudra aussi les soumettre à la loi sur la prévoyance professionnelle (LPP). Le Grand Conseil devra réfléchir à un plan social, car certains députés doivent réduire leur activité professionnelle ; par voie de conséquence ils gagnent moins, ce qui signifie qu'ils toucheront une rente LPP réduite. Cela pourrait finir par décourager les citoyens de s'engager dans la politique et de se mettre au service de la collectivité publique. Le conseiller d'Etat encourage les députés à en rester au statu quo et à accepter le taux d'imposition de 15% qui est un taux crédible au regard de la fonction de milice exercée.

### **Débat de la Commission**

Le postulant précise, une fois encore, qu'il ne souhaite pas que l'indemnité du député soit considérée comme du salaire. Il veut simplement plus de transparence, mais il est aussi d'avis qu'obliger le député à tenir une comptabilité privée et à conserver tous ses tickets de caisse entraînera une surcharge administrative pour un résultat maigre. Il souhaite en rester au système actuel.

Au cours de la discussion de la commission, les avis sont partagés. Certains souhaiteraient néanmoins qu'une différence soit faite entre ce qui fait partie du remboursement des frais et ce qui doit être considéré comme une véritable indemnisation pour le temps consacré au travail de député. Ils estiment qu'un débat plus approfondi sur la question devrait avoir lieu. Un député est toutefois gêné que ce soit le Conseil d'Etat qui examine la question si le postulat lui est renvoyé. En effet, il ressort clairement des discussions que ce n'est pas de la compétence du Conseil d'Etat, mais de la compétence du Bureau du Grand Conseil, voire de la Commission de modernisation du parlement (COMOPAR) comme le suggère le Secrétaire général. La commission a, par voie de conséquence, examiné ces différentes possibilités et s'est demandé si une étude ne devrait pas être confiée à la COMOPAR. Les discussions de la commission ont ensuite porté sur le point de savoir s'il fallait d'abord voter sur la prise en considération ou non du postulat, puis sur la proposition de faire une recommandation au Grand Conseil. Par 1 voix contre 6 voix et 1 abstention, la Commission a décidé de voter d'abord sur la prise en considération du postulat

### **Votes de la Commission**

- La Commission a refusé la prise en considération du postulat par 8 voix contre 1 voix et 4 abstentions.
  
- La Commission a ensuite refusé d'assortir sa décision d'une recommandation (vœu) par 6 voix, dont la voix prépondérante de la présidente, contre 6 et 1 abstention.

---

Yverdon-les-Bains, le 28 janvier 2009.

La rapportrice :  
(Signé) *Gloria Capt*