

RAPPORT DE MAJORITE DE LA COMMISSION
chargée d'examiner l'objet suivant :

Motion Hans-Rudolf Kappeler et consorts pour un traitement fiscal des personnes qui se consacrent à l'exercice de fonctions publiques

1. PRÉAMBULE

La commission s'est réunie le 2 mai 2014 à la Salle de conférences du SCRIS, Rue de la Paix 6, à Lausanne. Sous la présidence de Mme Delphine Probst-Haessig, elle était composée de MM. Denis Rubattel, Yves Ravenel, Laurent Miéville, Jean-Marie Surer, Cédric Pillonel, Hans-Rudolf Kappeler, Jean-Marc Genton et Jean-Michel Favez.

M. Pascal Broulis, Chef du DFIRE, ainsi que M. Pierre Curchod, Chef du secteur juridique ACI, ont également participé à cette séance.

M. Cédric Aeschlimann a tenu les notes de séance.

2. POSITION DU MOTIONNAIRE

Le motionnaire évoque le long processus en lien avec cette motion, en cours depuis 2010. C'est lors d'une séance des syndics du district de Nyon en 2010 que le préfet du district, suite à la suggestion des syndics, a créé un groupe de travail chargé de mener une réflexion concernant un référentiel relatif aux indemnités et vacations des membres des municipalités à laquelle le motionnaire a participé. Cette commission, constituée de syndics, a mené une première enquête dans le district, avec l'envoi de 240 questionnaires à des personnes exerçant des tâches publiques, auxquels 80% des personnes ont répondu. Trois éléments sont ressortis des réponses : 1. L'amélioration de la rémunération, en augmentant les indemnités. 2. L'amélioration des conditions, avec l'affiliation à une caisse de pension, de perte de gain ou une indemnité de départ après un certain nombre d'années. 3. La formation du personnel.

Une seconde enquête a porté sur le montant des indemnités dans ledit district. Une différence considérable entre les municipalités a été mise en évidence. Le groupe de travail a ensuite fait des propositions concernant les indemnités qui ont été transmises à la préfecture, puis s'est penché sur la fiscalisation, afin que les personnes élues et engagées pour la collectivité soient financièrement reconnues et honorées pour leur engagement, notamment pour les petites communes qui n'ont pas de grosses structures avec des chefs de services et des salaires en relation avec le pourcentage d'engagement. Dans les petites communes, l'engagement des municipaux demande énormément de disponibilité et de sacrifice.

Enfin, le motionnaire rappelle que le groupe de travail a proposé plusieurs solutions et qu'en mai-juin 2011, un groupe de l'AdCV (Association de communes vaudoises) et de l'UCV (Union des communes vaudoises) a rencontré l'ACI (Administration cantonale des impôts). Sur cette base, l'ACI a établi une directive concernant la défiscalisation des membres des municipalités en octobre 2011 (annexe). C'est ainsi que les représentants de l'ACI ont conseillé d'agir par d'autres biais, ne pouvant faire plus. En 2011 toujours, le Conseil d'Etat a siégé à Coppet et le sujet a été remis en discussion.

Le résultat fut la proposition du dépôt d'une motion soutenue par l'AdCV et l'UCV. L'AdCV a soutenu le groupe de travail et l'UCV s'est retirée, pour des raisons qui lui sont propres. C'est dans ce contexte que plusieurs variantes alors ont été élaborées par le groupe de travail, notamment :

Variante A

Avec un plafond à CHF 70'000.- ce qui correspond à un réel salaire pour un municipal, avec une possibilité d'affiliation à une caisse de pension, sur la base d'un système progressif de taxation pour arriver à dire qu'au dessus de CHF 70'000.- ou plus, les montants supérieurs rejoindraient la taxation ordinaire. Cette variante a été retirée, allant trop loin.

Variante B

Elle a été fixée avec un plafond à CHF 50'000.-, une limite finalement révisée à CHF 30'000.-, mais en se basant sur le même système que pour les députés, avec 85% de défiscalisation.

Finalement, toutes ces démarches ont abouti au dépôt de cette motion afin de pouvoir améliorer les conditions des personnes qui se consacrent aux tâches publiques, dont la collectivité a besoin, en particulier pour les petites et moyennes communes.

3. POSITION DU CONSEIL D'ETAT

M. le Conseiller d'Etat suggère d'emblée de ne pas retenir ce texte et propose au motionnaire de le retirer une fois la pesée d'intérêt faite à l'issue des débats.

Il indique avoir rencontré le groupe de travail à plusieurs reprises et signale que l'UCV est opposée à ce texte qui crée un malaise car il n'est, à priori, pas légal, une modification légale dans ce domaine passant par le niveau fédéral. Or à Berne, les choses vont dans le sens inverse, à savoir une motion demandant de fiscaliser tout ce que reçoit un conseiller national. Un tel débat va générer des problématiques sans fin.

L'administration a entendu le groupe de travail et a examiné la marge de manœuvre disponible. Une « réindexation » des vacances et des indemnités du personnel politique, notamment dans les petites communes, a été observée. Les barèmes sont passés par une nouvelle directive pour la législature, à la satisfaction de l'UCV et de l'AdCV qui ont transmis ces textes à leurs personnels politiques. La déduction est passée pour les municipaux et les syndicats d'initialement CHF 4'800.- et CHF 6'000.- pour les minimas et CHF 9'000.- et CHF 11'200.- pour les maximas, à CHF 6'000.- et CHF 7'500.- pour les minimas, et 12'000.- et CHF 15'000.- pour les maximas. Le Conseiller d'Etat fait part à la commission que les communes ont été sensibilisées à plusieurs reprises pour que celles-ci augmentent les vacances et la prise en charge des frais par une décision de leurs Conseils communaux.

Le Conseiller d'Etat affirme que de vouloir fixer frontalement une cote à CHF 30'000.- non soumise à l'impôt, ou pire, prendre l'exemple de défiscalisation du parlement de milice n'est pas possible, notamment par ce que l'on ne se situe pas au même niveau que les municipalités. Il cite l'exemple des pompiers pour lesquels le canton s'est battu afin de faire admettre une déduction harmonisée au niveau suisse. De CHF 0.-, à force de lobbying, un montant de CHF 3'000.-, passant finalement à CHF 5'000.- a été accepté au niveau fédéral, couvrant 90% des cas. Le parlement cantonal est allé jusqu'à CHF 9'000.- pour l'impôt canton-commune, une décote trop importante selon lui, la plus importante de Suisse.

Par ailleurs, il rappelle que l'enjeu n'est pas financier mais concerne le principe d'équité. Au niveau du texte, le DFIRE est attentif à ce qu'il y ait une cohérence et une équité sur le territoire vaudois dans son ensemble, qui permettent d'avoir une norme d'une part, et une marge d'appréciation pour les communes d'autre part. Persévérer dans cette voie va mener l'ACI à devoir en faire état à la Confédération, ce qui va conduire, comme pour la question de la fiscalisation de la plus-value agricole, à demander la norme à Berne, qui va dire que c'est illégal. Il faut se rappeler que l'égalité n'est pas possible en fiscalité et que c'est l'équité qui compte. Il remarque, entre autres, que les municipaux et syndicats sont nombreux au Grand Conseil et se demande quelle norme de déduction va dès lors s'appliquer. Il perçoit ce débat comme dangereux et met l'administration dans une situation de fragilité.

4. DISCUSSION GENERALE

D'entrée de jeu, le motionnaire déclare qu'en dépit de son respect pour le Conseiller d'Etat, il n'est pas prêt à retirer sa motion. Même si elle devait poser des problèmes, ce qui reste encore à prouver. Il préfère aller jusqu'au bout pour régler cette problématique.

M. le Conseiller d'Etat souligne que c'est le contribuable, à qui l'on ne fait pas d'exception, qui paie le municipal ou le syndic. Il signale aussi la situation des personnes qui livrent des repas pour CHF 5.- de l'heure dans le cadre du maintien à domicile et qui ont dû être fiscalisées à cause des normes. Ainsi, le problème de ce texte est de mettre un débat sur la place publique menant à un passe-droit en matière de fiscalité et il précise que la démocratie de proximité est essentielle pour lui et il a travaillé dans le cadre disponible.

En outre, plusieurs commissaires rappellent qu'il existe déjà une exception : celle des députés et observent que la motion demande un maximum de CHF 30'000.- de défiscalisation, montant qui s'inscrit avec une certaine cohérence par rapport avec ce qui est actuellement en vigueur pour les députés au Grand Conseil.

Notre ministre des finances rappelle que la force du pays est de vivre selon une notion du « droit acquis » qui garantit la sécurité du droit. La discussion a lieu sur cette notion du droit acquis, mais aucune définition fondée, claire et crédible n'est donnée par le Conseiller d'Etat. Ce dernier rappelle que le postulat Saugy sur la question de la fiscalité des députés avait provoqué de vifs débats au Grand Conseil pour être finalement refusé. Par ailleurs, il fait mention que le modèle des députés n'est pas exportable mais vit sur le principe des droits acquis, une pratique historique et ancienne qui existe aussi dans d'autres cantons. Le danger est de devoir le réviser et de devoir peut-être fiscaliser à nouveau les députés comme n'importe quels citoyens. Dans ce contexte, un commissaire relève à quel point il serait cavalier et peu crédible que les députés soient plus privilégiés que d'autres élus du canton.

Le Conseiller d'Etat indique recevoir quotidiennement des courriers de PME qui demande des frais forfaitaires, qui sont moins élevés que les députés. Aussi, une recommandation de la Conférence suisse pour les impôts définit un montant maximum de CHF 24'000.- pour les grands patrons, comptant des milliers d'employés. En conséquence, il serait pour le moins difficile d'appliquer la motion Kappeler qui propose une défiscalisation de CHF 30'000.- pour les élus municipaux. Au niveau fédéral, il est appelé que la volonté actuelle est de vouloir tout fiscaliser.

L'un ou l'autre commissaire fait mention que pour régler ce problème récurrent il s'agirait de passer par l'augmentation du traitement des exécutifs communaux, tout en insistant sur le fait que le débat doit avoir lieu pour ne pas frustrer une grande partie des exécutifs communaux. Transformer la motion en un postulat, relève un autre commissaire, permettrait de donner officiellement des explications et ainsi repréciser le malaise actuellement ressenti par l'illogisme et l'incohérence entre fiscalisation des députés en rapport à la fiscalisation des élus communaux. Le motionnaire n'est pas favorable à cette proposition et réaffirme maintenir sa motion.

Durant la discussion, il est fait état de quelques constatations générales, restées sans réponses précises pour les commissaires : sur le montant des CHF 30'000.- pour savoir si cela représente le revenu brut, net ou imposable, sur l'existence ou pas d'un tableau récapitulatif des indemnités reçues par les municipaux et syndics des petites et moyennes communes, sur la motivation des élus qui démissionnent, sur la différence confuse entre les frais, les déductions forfaitaires, les indemnités, les jetons, les vacations, les forfaits et les rémunérations ou sur les augmentations de revenus pour les municipaux qui peuvent influencer significativement la classe au niveau des impôts.

Le Chef du secteur juridique de l'ACI, rappelle le principe concernant les frais déductibles et que les montants versés au niveau forfaitaires peuvent couvrir les frais, mais peuvent aussi être une rémunération dissimulée, raisons pour lesquelles la directive a changé sur ces points. En définitive, la directive de 2011 ajoute les indemnités forfaitaires au revenu et déduit ensuite la norme de 15% par rapport à l'entier de ces éléments. C'est précisément fait de cette manière pour éviter de traiter différemment les indemnités globales selon la politique de la commune. La différence entre les frais remboursables et les indemnités forfaitaires peut comprendre une partie des rémunérations.

Le Conseiller d'Etat précise qu'en matière fiscale, on a besoin d'une multitude de pratiques différenciées que l'on soit une personne physique ou morale. Pour les entreprises, par exemple, une appréciation est faite systématiquement et aboutit à près de 15'000 décisions. Il précise que pour la détermination d'un montant, tout est question de quotité. Pour la législature 2016-2020 dans les communes, la situation sera réévaluée en fonction du coût de la vie et des pratiques des communes. Par ailleurs, en citant les pompiers, il observe que le commandant des pompiers est subordonné au municipal en charge des pompiers, avec une norme légèrement supérieure au niveau de la quotité. D'autres exemples sont mentionnés, par exemple pour les personnes qui livrent les repas à domicile où une solution a été trouvée. La déduction pour les activités accessoires est de 20% du revenu, mais au maximum CHF 2'400.-. Le minimum déductible est de CHF 800.- ou le montant procuré par l'activité, s'il est plus bas que CHF 800.-. Aussi, le Conseiller d'Etat relève que l'illégalité se situe au niveau du texte et non de la pratique actuelle, qui se situe dans la norme.

La fiscalité, affirme le Conseiller d'Etat des finances, n'est pas une science exacte et nécessite une marge d'interprétation qui permet de la pratiquer avec le sentiment d'équité. La notion d'égalité de traitement voulue par le texte est de fixer un taux unique pour tout le monde, qui sera péjorant car il ne sera pas praticable. Revenant sur la nouvelle norme demandée par la motion Kappeler, le Conseiller d'Etat évoque la probabilité que la Confédération n'acceptera pas de traitement différencié. Par contre, toutes les pratiques anciennes sont appliquées, comme Bâle Campagne qui accorde de l'épargne logement au contribuable alors qu'une votation sur ce sujet a été refusée au niveau fédéral. Il évoque aussi le cas de Genève qui est le seul à pratiquer une déduction des frais forfaitaires, disproportionnée à son avis, et qui pose des problèmes principalement pour les assurances sociales. Aller plus loin que la pratique avec le Grand Conseil en introduisant de nouvelles normes sera en contradiction avec la LHID (Loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes), et il sait que Fribourg et Valais sont allés déjà trop loin. Les normes évoluent, les pratiques sont garanties et à termes, lors d'une modification, il faut régulariser et amener la nouvelle norme.

Sur ce dossier, la rhétorique du Conseiller d'Etat ne convainc qu'en partie la commission, la majorité de celle-ci percevant plus le peu de volonté affichée par le membre de notre Gouvernement sans doute par un souci de voir les rentrées fiscales diminuer, faisant fi du fondement même de la motion qui veut, par un geste financier, encourager les citoyennes et citoyens de ce canton à s'engager pour le bien de la Cité.

Certes, la prudence doit être de mise sur ce dossier, mais malgré les réticences du Conseil d'Etat, force est de constater que, pour ou contre une défiscalisation, dont les modalités précises devront être déterminées, il y a lieu de mettre cette problématique sur la table et d'y apporter de vraies réponses et explications pour la crédibilité de nos institutions. Les réactions adressées par de nombreuses communes aux députés témoignent bel et bien d'une attente concrète à cette problématique.

5. VOTES DE LA COMMISSION

Transformation de la motion en postulat

La commission recommande au Grand Conseil de refuser la transformation de cette motion en postulat par 3 voix pour et 6 contre.

Prise en considération de la motion

La commission recommande au Grand Conseil de prendre en considération cette motion par 4 voix pour, 3 contre et 2 abstentions, et de la renvoyer au Conseil d'Etat.

Assens, le 19 juillet 2014

Le rapporteur :
(Signé) Denis Rubattel

Annexe

- Directives concernant la défiscalisation des membres des municipalités

Déductions fiscales octroyées aux membres des exécutifs des communes vaudoises
Directive applicable dès le 1^{er} janvier 2012

1. Exercice d'une activité lucrative

Sont réputés exercer une activité lucrative au sens de la Loi sur les impôts directs cantonaux (LI) toutes les personnes qui, dans leur commune, reçoivent une rémunération en exécution d'un mandat électif de **syndic** ou de **municipal**¹, conformément aux dispositions légales en vigueur (*LEDP, LC et leurs dispositions d'application*).

Selon qu'elle est exercée à temps partiel ou à temps complet, une telle activité est qualifiée d'accessoire ou principale.

2. Revenu imposable et couverture des frais

Les **prestations imposables** versées à un syndic ou à un municipal se composent en règle générale d'un montant fixe (*saiaire*), auquel peuvent s'ajouter, le cas échéant, les vacations versées par journée ou demi-journée et les jetons de présence et/ou honoraires touchés en qualité de représentant de la commune au sein d'une institution privée ou publique².

Les frais inhérents à l'activité peuvent être répartis entre les catégories suivantes :

- a) Les **frais liés à des déplacements** pour le compte de la commune (*moyens de transport, repas à l'extérieur, nuitées*), ainsi que les invitations de relations communales à des repas dans des restaurants, font l'objet en règle générale d'un remboursement sur une base effective, étayé par la présentation de pièces justificatives.
- b) Les **dépenses professionnelles** comprennent notamment les frais relatifs à l'usage d'une pièce de travail au domicile privé, l'achat de littérature & abonnements divers, l'utilisation de matériel informatique (*connexion Internet, utilisation d'un ordinateur, consommables*) et d'un téléphone portable, ainsi que les menus frais inhérents à la fonction. Elles peuvent donner lieu au versement d'indemnités estimées sur une base forfaitaire. Les allocations faites à ce titre doivent être ajoutées au revenu déclaré sous code 100 de la déclaration d'impôt.
- c) Les **indemnités forfaitaires pour frais de représentation** destinées à indemniser le bénéficiaire des menus frais de représentation (*inférieurs à 50 CHF*) occasionnés par l'exercice de sa charge. Les allocations faites à ce titre doivent être ajoutées au revenu déclaré sous code 100 de la déclaration d'impôt.

3. Déductions fiscales autorisées

Quel que soit le temps consacré à l'activité (*activité exercée à titre accessoire ou principal*) et pour tenir compte globalement des frais mentionnés sous ch. 2 b) et 2 c) ci-dessus, les syndics et municipaux peuvent, en lieu et place de la déduction ordinaire³, revendiquer sous **code 160** de leur déclaration d'impôt (DI) les déductions fiscales suivantes pour ce revenu spécifique :

Fonction	Déduction autorisée	Minimum	Maximum
Syndic	15 % du revenu déterminant	7'500 CHF	15'000 CHF
Municipal	15 % du revenu déterminant	6'000 CHF	12'000 CHF

Les déductions planchers données dans le tableau ci-dessus ne peuvent excéder le total des prestations imposables touchées par l'élu au cours de l'exercice. Dans ce cas, la déduction n'est admise qu'à hauteur du **montant réellement touché**.

¹ La forme masculine est utilisée uniquement dans le but d'alléger le texte et désigne aussi bien les femmes que les hommes.

² Dans la mesure où les jetons de présence ou les honoraires ne sont pas versés directement à la caisse communale.

³ 3 % du salaire net, min. 2'000 CHF, max. 4'000 CHF pour la période fiscale 2010

Déductions fiscales octroyées aux membres des exécutifs des communes vaudoises
Directive applicable dès le 1^{er} janvier 2012

Pour autant qu'elles apparaissent justifiées par les circonstances, la déduction pour frais de déplacements du domicile au lieu de travail (code 140 DI), ainsi que la déduction pour supplément de frais de repas hors du domicile (code 150 DI), demeurent réservées, le cas échéant.

Aucune autre déduction supplémentaire ne peut être admise pour ce type de revenu, en particulier la déduction forfaitaire prévue pour l'exercice d'une activité lucrative accessoire, lorsque le mandat est exercé à temps partiel en plus d'une autre activité lucrative dépendante ou indépendante.

Exemple 1 – Rémunération totale inférieure à la déduction minimale admise

Rémunération fixe et vacances touchées :	CHF 6'000.--
Frais effectifs de déplacements remboursés :	CHF 382.50
Forfait dépenses professionnelles touché :	CHF 1'000.--
<u>Revenu déterminant avant déduction (code 100 DI) :</u> CHF 6'000 + 1'000 = CHF 7'000	
<u>Déduction admise (code 160 DI) :</u> 15 % de 7'000, min. 7'500 CHF 7'000, car revenu < limite de 7'500	

Dans cet exemple, il apparaît finalement que si le contribuable occupe la fonction de syndic, il ne sera pas imposé sur son revenu (soit 7'000 CHF ./ 7'000 CHF). Si, en revanche, il occupe la fonction de municipal, l'imposition sera limitée à 1'000 CHF (soit 7'000 CHF ./ 6'000 CHF).

Exemple 2 – Rémunération totale supérieure à la déduction minimale admise

Rémunération fixe et vacances touchées :	CHF 50'000.--
Frais effectifs de déplacements remboursés :	CHF 4'728.35
Forfait dépenses professionnelles touché :	CHF 2'500.--
<u>Revenu déterminant avant déduction (code 100 DI) :</u> CHF 50'000 + 2'500 = CHF 52'500	
<u>Déduction admise (code 160 DI) :</u> 15 % de 52'500 CHF 7'875	

Dans cet exemple, il apparaît finalement que le contribuable sera imposé sur un **revenu net de 44'625**, qu'il occupe la fonction de syndic ou de municipal (soit 52'500 ./ 7'875 CHF).

Exemple 3 – Activité de syndic ou municipal exercée à titre principal

Rémunération fixe et vacances touchées :	CHF 200'000.--
Frais effectifs de déplacements remboursés :	CHF 12'729.85
Forfait dépenses professionnelles touché :	CHF 9'600.--
Forfait Frais de représentation touché :	CHF 6'000.--
<u>Revenu déterminant avant déduction (code 100 DI) :</u> CHF 200'000 + 9'600 + 6'000 = CHF 215'600	
<u>Déduction admise (code 160 DI) :</u> 15 % de 215'600 (max. 15'000/12'000) CHF 15'000/12'000	

Dans cet exemple, il apparaît finalement que le contribuable sera imposé sur un **revenu net de CHF 200'600 (syndic) ou 203'600 (municipal)**.

4. Entrée en vigueur

La présente Directive entre en vigueur à compter de la période fiscale 2012, soit dès le **1^{er} janvier 2012**.