canton de vaud

LIBERTÉ ET PATRIE

NOVEMBRE 2016 GC-204

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

Exposé des motifs et projet de décret fixant le montant des indemnités des membres du Grand Conseil pour la législature 2017 - 2022

1. PREAMBULE

La commission s'est réunie les 5 octobre et 9 novembre 2016 à la Salle du Bicentenaire à Lausanne. Présidée par M. le député Jean-Luc Chollet, également rapporteur, elle était composée de Mmes les députées Laurence Cretegny, Catherine Labouchère, Carole Schelker, Fabienne Freymond Cantone, Valérie Induni, Anne Baehler Bech, Claire Richard et Christiane Jaquet-Berger ainsi que de MM. les députés Jacques Perrin, Julien Eggerberger, Philippe Jobin, Michel Miéville, Michel Collet et Gérald Cretigny.

Ont participé à ces séances, M. le Président du Grand Conseil, Grégory Devaud, Mme la première Vice-présidente du Grand Conseil, Sylvie Podio ainsi que le Secrétaire général du Grand Conseil M. Igor Santucci et son adjoint M. Sylvain Jaquenoud (le 9 novembre). Les membres de la commission remercient MM. Fabrice Mascello (5 octobre) et Yvan Cornu (9 novembre) de la tenue des notes de séance.

2. POSITION DU BUREAU DE GRAND CONSEIL

En guise de préambule, le président du Grand Conseil rappelle que le Bureau a l'obligation légale de présenter un tel décret avant, d'une part, l'année précédant le renouvellement des autorités et, d'autre part, la présentation du projet de budget de l'année à venir. Le Conseil d'Etat en a été informé et a fait part de ses considérations notamment par rapport à la proposition de verser des indemnités en cas d'annulation de séance. L'élaboration de ce décret est basée sur le maintien d'un système qui donne largement satisfaction, mais il intègre les problématiques constatées récemment, notamment les annulations de séances. Les présidents de groupes ont été consultés et ont pu se positionner.

Le décret ne prévoit pas d'indexation ou de réduction, mais propose une augmentation du montant, entièrement compensée dans le budget du service, alloué aux frais administratifs pour l'impression des documents directement par les députés. Le Bureau propose ainsi de renoncer définitivement à l'envoi des documents papier pour se concentrer sur l'électronique, dans un esprit de développement de la cyberadministration.

3. DISCUSSION GENERALE

En introduction, un commissaire relève avec satisfaction que les mesures proposées par le Bureau ne modifient pas le budget. Selon lui, les éventuelles propositions de la commission et du Grand Conseil devront également rester dans le même cadre budgétaire.

Une discussion de fond est souhaitée sur la question des présidences des commissions, de la rédaction des rapports ainsi que du montant des indemnités y relatives. La situation actuelle est explicitée à la page 2 de l'EMPD, au chapitre « indemnités versées aux présidents de séances et aux rapporteurs ».

Une commissaire mentionne que la suppression des séances pose un problème en particulier aux députés ayant dû réduire leur taux d'activité professionnelle pour pouvoir assister aux séances plénières les mardis.

Une commissaire trouve que le travail sur des documents papier possède également des avantages et leur suppression totale ne la convainc pas. A ce propos, le président du Grand Conseil confirme qu'à l'avenir, il sera toujours possible d'obtenir de la documentation papier le mardi au secrétariat du Grand Conseil.

Concernant l'achat de matériel informatique, le secrétaire général du Grand Conseil se propose de faire le lien entre les députés intéressés et les fournisseurs concernés. Aucun mot d'ordre n'est d'ailleurs donné sur le modèle à choisir, chacun étant libre d'opter pour le matériel qu'il préfère.

4. EXAMEN POINT PAR POINT DE L'EXPOSE DES MOTIFS

D'une manière unanime, les membres de la commission valident le fait que la discussion sur ce décret doit s'inscrire dans un maintien de l'enveloppe financière à disposition, calculée sur 40 jours de séances de Grand Conseil, plus trois séances supplémentaires du mercredi pour l'analyse du budget.

Historique, analyse et nouvelles propositions

Indemnités par séance de commission de moins de deux heures

Une commissaire s'interroge sur la justification de la différence entre les séances de moins de 2 h (Fr. 220) et celles de plus de 2h (Fr.270), notamment pour les députés qui ont un long déplacement.

Historiquement, le but était d'éviter qu'un député qui siège à deux séances le même jour touche une indemnité supérieure à celle d'une séance d'une journée du Grand Conseil. Le Bureau de l'époque avait décidé en conséquence d'appliquer une indemnité différente pour les séances de moins de deux heures. Certaines séances ne durant qu'une trentaine de minutes, une rémunération inférieure peut se justifier tout en sachant que le système parfait n'existe pas.

Dans son rapport sur la motion Jacques Perrin (16_MOT_081), la commission sur la modernisation du parlement a, entre autres, produit des statistiques qui montrent que près de 40% des séances durent effectivement moins de deux heures. Ce type de séances correspond donc à une réalité puisqu'elles donnent lieu au versement de plus de 1'000 indemnités par année. Une hausse à Fr. 270 pour toutes les séances de commissions, qu'elles durent un quart d'heure ou une demi-journée, nécessiterait de déposer un amendement au budget 2017.

Versement d'indemnités en cas d'annulation de séances plénières

Indemnité forfaitaire de base annuelle

Certains commissaires proposent le versement d'une indemnité fixe qui rémunèrerait le travail fourni par les députés en dehors des séances plénières, et prendrait également en compte le risque d'annulation de séances.

Une première variante comporte un montant forfaitaire relativement élevé, soit :

- une indemnité de base de Fr. 10'000 ; complétée par
- une indemnité de présence de Fr. 240 pour chaque séance plénière du Grand Conseil.

Une seconde variante recommande une indemnité de base nettement inférieure, soit :

- une indemnité de base limitée de Fr. 1'800 ; complétée par
- une indemnité de présence de Fr. 440 pour chaque séance plénière du Grand Conseil.

Globalement, ce modèle est considéré comme intéressant par l'ensemble des commissaires.

A ce point, il parait important de noter que si l'indemnité de base devait se monter à Fr. 10'000, il serait plus difficile pour l'administration cantonale des impôts (ACI) de considérer qu'elle se rapporte à l'activité du député ; la notion d'inactivité prendrait alors le dessus puisque quasiment la moitié des indemnités serait versée sous la forme d'un forfait.

Indemnité de Fr. 480 par séance sur la base du calendrier annuel

D'autres commissaires proposent que les députés touchent une indemnité journalière de Fr. 480, sur la base du calendrier annuel établi par le Bureau, y compris pour les séances éventuellement annulées. Il s'agit de rémunérer le fait que les députés se rendent disponibles pour les séances annoncées (prennent congé, diminuent leur taux d'activité professionnelle, etc.).

Impact des indemnités versées en cas d'annulation de séances plénières

La commission a auditionné M. Pierre Curchod, adjoint à la directrice générale de la Direction générale de la fiscalité, voir à ce sujet le compte rendu au point 6 du présent rapport. Il ressort clairement que l'indemnisation de séances annulées serait problématique, de même que le versement d'un forfait annuel supérieur à Fr. 2'000.-.

Au niveau du présent projet de décret, la commission propose de déposer un amendement qui supprimerait l'article 3 qui pose problème car il prévoit de verser une indemnité en cas d'annulation de séance.

Augmentation du nombre des séances de groupes

Après une discussion nourrie sur ces propositions, la commission suggère qu'en fonction de l'ordre du jour des séances du Grand Conseil, une séance plénière puisse être remplacée par une séance des groupes politiques. Il paraît difficile aux groupes de siéger une journée entière, c'est pourquoi le président du Grand Conseil privilégierait la tenue de séances de groupes d'une demi-journée le matin, suivies de séances du Grand Conseil l'après-midi. En application de ce principe, les quarante dates du calendrier (hors séances du mercredi pour le budget) seraient attribuées à des séances à Lausanne, soit des séances plénières du Grand Conseil, soit des séances des groupes politiques. Plusieurs commissaires relèvent l'importance pour les groupes politiques de consacrer plus de temps à la préparation d'objets importants.

Le secrétaire général du Grand Conseil rappelle que le calendrier des séances du Grand Conseil, adopté par le Bureau, a toujours été pensé pour permettre aux députés de mieux s'organiser. Il convient de préciser notamment que la troisième séance du mercredi de fin décembre n'est en principe pas utilisée, mais qu'une séance peut malgré tout se tenir « si nécessaire ». A ce propos, le secrétaire général mentionne que la loi sur le Grand Conseil (LGC) fait foi et qu'elle indique que le Grand Conseil se réunit en principe tous les mardis en dehors des périodes de vacances scolaires. On atteint ainsi 40 séances du Grand Conseil par année, les exceptions étant liées à des séances supplémentaires pour l'examen du budget.

Le secrétaire général du Grand Conseil indique donc que les séances spécifiques du mercredi (dédiées à l'examen du budget) feraient l'objet d'un traitement séparé au niveau de la planification.

Sur cette base, le Grand Conseil pourrait se fixer une règle qui spécifie que lorsqu'une séance plénière est annulée, elle est en principe remplacée par une séance de groupes. Une telle décision prendrait la forme d'un courrier officiel rédigé par le Bureau du Grand Conseil aux chefs des groupes politiques, ainsi qu'à l'ensemble des députés. Cette solution donnerait effectivement plus de temps aux groupes pour préparer certains gros dossiers.

Durée des séances du Grand Conseil

La commission discute aussi la proposition d'augmenter la durée des séances plénières de 30 minutes, en commençant le matin à 9h au lieu de 9h30 et en conséquence d'augmenter proportionnellement l'indemnité journalière. Ce système permettrait aussi d'avoir une plus grande souplesse par rapport à la planification, voire de supprimer des séances qui seraient gardées en réserve.

Le secrétaire général du Grand Conseil rappelle que le Bureau est compétent pour fixer l'horaire ; ce dernier ne figure ni dans la loi sur le Grand Conseil (LGC), ni dans le règlement, ni d'ailleurs dans le présent projet de décret.

Les arguments suivants vont notamment à l'encontre de cette proposition : il paraît paradoxal de siéger plus longtemps alors que le Grand Conseil est confronté à des annulations de séances ; il faut prendre en considération les députés qui effectuent un long déplacement pour se rendre à Lausanne ; l'augmentation des indemnités journalières serait difficilement justifiable ; certaines séances de commissions se tiennent le mardi matin avant le début des séances plénières et seraient ainsi amputées de 30 minutes.

Indemnités versées aux présidents de séance et rapporteurs

Selon les alinéas 2 et 3 de l'article 7 du décret :

[2] un député reçoit une indemnité de Fr. 180 par séance de commission qu'il préside ;

[3] un rapporteur, qui n'est pas président, reçoit également une indemnité de Fr. 180 par rapport.

Un commissaire estime que ces dispositions ne reconnaissent pas suffisamment le travail de rapporteur réalisé par le président. Ce dernier reçoit en effet Fr. 180 par séance présidée, mais aucun montant supplémentaire pour la rédaction du rapport (alinéa 2). Un rapporteur de minorité par exemple, qui n'a pas présidé la séance, perçoit une indemnité similaire de Fr. 180 (alinéa 3). Le cas semble moins problématique lorsque les travaux de la commission se déroulent sur plusieurs séances car le président touche alors Fr. 180 par séance, contrairement au rapporteur.

S'agissant de ces indemnités, le secrétaire général du Grand Conseil explique que la fonction de président va bien au-delà de la rédaction d'un rapport. Elle consiste entre autres à maitriser le sujet dans le détail, à préparer la séance de commission, à la présider et à assurer son bon déroulement, et finalement à défendre le rapport au plénum.

Pour la rédaction de leur rapport, les présidents peuvent s'appuyer sur des notes de séances de qualité fournies par les secrétaires de commissions, ce qui facilite beaucoup leur travail. Libre à eux ensuite de les résumer, de les compléter et d'y apporter un point de vue politique.

5. AUDITION

Pratique vaudoise concernant l'imposition des indemnités des députés

M. Pierre Curchod, adjoint à la directrice générale de la Direction générale de la fiscalité a été entendu par la commission en date du 9 novembre 2016 à propos du régime fiscal appliqué aux indemnités des députés. Les principaux arguments évoqués étaient les suivants :

En droit fiscal suisse, l'imposition selon la capacité contributive constitue un principe fondamental. Ce principe se concrétise par l'imposition générale du revenu net de l'activité lucrative qu'il s'agisse d'une activité salariée ou indépendante.

La pratique vaudoise concernant l'imposition des indemnités des députés date des années cinquante et s'inspire de l'imposition des indemnités qui étaient versées aux parlementaires fédéraux. On trouve déjà trace d'instructions pour la période fiscale 1949-1950 qui prévoyaient une imposition de 15% des indemnités versées aux parlementaires. Cette solution tenait compte de manière forfaitaire, et sans doute déjà assez large, des frais supplémentaires inhérents à l'activité spécifique de député.

Au niveau fédéral, la situation a évolué, puisque la législation précise les indemnités qui sont imposables, comme par exemple les indemnités journalières et l'indemnité de préparation des travaux parlementaires.

En conséquence de ces évolutions, la pratique vaudoise s'est fragilisée au fil du temps car une partie des éléments qui justifiaient les allégements fiscaux a disparu. La régime fiscal actuel représente donc un acquis historique qui ne résulte pas d'une règle juridique, mais découle plutôt de la coutume. D'éventuelles modifications de cette pratique vaudoise seraient relativement sensibles.

En conclusion, les abattements sont justifiés par les frais occasionnés par l'exercice de l'activité de député, dès lors, les propositions qui visent à rémunérer une absence d'activité, en cas de séances supprimées, se révèleraient problématiques et soulèveraient des incertitudes. Il serait difficile de justifier un abattement à titre de frais pour des séances qui n'ont pas eu lieu.

Compétences concernant le régime fiscal appliqué aux indemnités des députés

M. Curchod confirme que l'ACI a la compétence d'appliquer la loi sur les impôts cantonaux. Une décision a été prise au niveau de l'administration fiscale en 1956, depuis, la discussion n'a plus été soulevée et cette pratique s'est appliquée au fil des années.

Dans son préambule, l'adjoint à la directrice générale de la fiscalité a toutefois démontré que la situation était délicate puisque cette pratique, relativement solide lors de sa mise en œuvre, n'a plus été revue et s'est fragilisée au fur et à mesure des évolutions.

La proposition d'indemnité forfaitaire est considérée comme acceptable, pour autant que dite indemnité forfaitaire ne dépasse pas un montant de Fr. 2'000, considéré en cohérence avec l'activité de député. En parallèle, le versement principal doit rester l'indemnité journalière de présence.

Concernant la variante qui prévoit que les séances annulées seraient remplacées par des séances de groupes équivalentes au niveau de la rémunération, l'adjoint à la directrice générale de la fiscalité ne voit pas de problème particulier par rapport à la pratique actuelle renouvelée tacitement d'année en année. Par contre, il ne peut pas prendre d'engagement en cas d'indemnisation de séances annulées.

6. DISCUSSION SUR LE PROJET DE DECRET ET VOTES

6.1. COMMENTAIRES, AMENDEMENTS ET VOTE

Titre du projet de décret

Un commissaire relève une erreur de plume dans le titre du projet de décret à propos des dates de la législature, il s'agit de la période 2017-2022, au lieu de 2012-2017. Le titre corrigé est donc le suivant :

PROJET DE DECRET
fixant le montant des indemnités des membres du Grand Conseil pour la législature 2017–2022 (DI-GC)

Le titre corrigé est adopté sans discussion

Art. 1

L'art. 1 du projet de décret est adopté à l'unanimité.

Art. 2

La commission a discuté la proposition d'augmenter la durée des séances en commençant le matin à 9h au lieu de 9h30 et d'augmenter proportionnellement l'indemnité journalière. A l'issue du débat en commission, l'auteur renonce à déposer un amendement.

L'art. 2 du projet de décret est adopté à l'unanimité.

Art. 3

Suite aux informations concernant les problèmes que poseraient l'indemnisation de séances annulées, un commissaire dépose un amendement qui a pour objet de supprimer l'article 3. La commission propose de réunir les groupes politiques régulièrement, en fonction du calendrier des séances du Grand Conseil fixées dans la planification.

L'art. 3 du projet de décret est **supprimé** à l'unanimité.

Art. 4

La commission a longuement discuté la proposition de supprimer l'alinéa c), mais n'ayant pas trouvé de solution donnant entière satisfaction, elle a finalement préféré maintenir une indemnité de Fr. 220.- pour les séances de moins de deux heures.

L'art. 4 du projet de décret est adopté à l'unanimité.

Art. 5

L'art. 5 du projet de décret est adopté à l'unanimité.

Art. 6

L'art. 6 du projet de décret est adopté à l'unanimité.

Art. 7

La discussion a porté sur la proposition d'indemniser le président d'une commission pour la rédaction du rapport. Selon le texte actuel, le président reçoit Fr. 180.- qu'il rédige ou non le rapport. Le rapporteur, qui n'est pas président, reçoit un montant similaire de Fr. 180.-.

A l'issue des débats, une commissaire dépose un amendement visant à verser **une indemnité supplémentaire de Fr. 40.-** au président qui rédige le rapport. La rédaction définitive de l'alinéa 2 amendé sera soumise ultérieurement.[1]

L'amendement de l'art. 7 alinéa 2 du projet de décret est adopté par 6 voix pour, 4 voix contre et 5 abstentions.

Art. 8

L'art. 8 du projet de décret est adopté à l'unanimité.

Art. 9

L'art. 9 du projet de décret est adopté à l'unanimité.

Art. 10

L'art. 10 du projet de décret est adopté à l'unanimité.

Art. 11

L'art. 11 du projet de décret est adopté à l'unanimité.

7. VOTE FINAL SUR LE PROJET DE DECRET

La commission adopte le projet de décret amendé par 12 voix pour et 3 abstentions.

8. ENTREE EN MATIERE SUR LE PROJET DE DECRET

La commission recommande au Grand Conseil l'entrée en matière sur ce projet de décret à l'unanimité des membres présents.

Lausanne, le 21 novembre 2016

Le rapporteur :
(Signé) Jean-Luc Chollet

[1] Conformément à la proposition votée par la commission, l'amendement est formulé de la manière suivante : article 7, alinéa 2 : Les présidents de commission reçoivent une indemnité de Fr. 180.- par séance de commission. Lorsqu'ils rédigent le rapport, ils reçoivent Fr. 40.- supplémentaires.