

**RAPPORT DE MAJORITÉ DE LA COMMISSION THÉMATIQUE  
DES INSTITUTIONS ET DES DROITS POLITIQUES  
chargée d'examiner l'objet suivant :**

**Motion Jean-Michel Dolivo et consorts - Les député-e-s ne doivent plus  
bénéficier de privilèges fiscaux !**

**1. PRÉAMBULE**

La Commission thématique des institutions et des droits politiques (CIDROPOL) s'est réunie pour traiter cet objet le vendredi 1<sup>er</sup> novembre 2019 à la Salle du Bulletin, Parlement cantonal, rue Cité-Devant 13 à Lausanne. La commission était composée de Mmes les députées Dominique-Ella Christin, Roxanne Meyer Keller, Aliette Rey-Marion, Valérie Schwaar et de MM. les députés Jean-Michel Dolivo, Raphaël Mahaim, Pierre-André Romanens, Nicolas Suter, Jean-Daniel Carrard, Grégory Devaud, Jean-Marc Genton, Jérôme Christen, Philippe Ducommun, sous la présidence de M. le député Jean Tschopp. M. le député Didier Lohri était excusé.

Participaient également à cette séance : Mme Nuria Gorrite (cheffe du DIRH) ainsi que MM. Igor Santucci (secrétaire général du Grand Conseil) et Vincent Grandjean (chancelier).

M. Jérôme Marcel, secrétaire de la CIDROPOL, a tenu les notes de séance, ce dont nous le remercions vivement.

**2. POSITION DU MOTIONNAIRE**

Il est rappelé par le motionnaire que le siège de la matière se situe dans les articles 16 et ss. LGC à mettre en lien avec le décret qui fixe le montant des indemnités des membres du Grand Conseil pour chaque législature. A ce jour, les indemnités des député-e-s sont défiscalisées à hauteur de 85%. Dans les autres cantons, la fiscalisation a été introduite avec une augmentation des indemnités allouées. Cette proposition vise à garantir une transparence et l'égalité de traitement devant l'impôt ; le motionnaire préférerait dès lors que les indemnités soient cas échéant augmentées plutôt que le maintien de ce système. Il relève qu'il existe divers types d'indemnité ; il ne s'agit pas de changer leur nature. Dès lors qu'il s'agirait d'un revenu imposé, la question des cotisations aux assurances sociales devrait être abordée.

Cette motion impliquerait pas mal de changements, qu'il est difficile d'évaluer facilement dans leur globalité. Il ne s'agit pas de nier que le mandat de député n'est pas un travail comme un autre, mais que les revenus que le mandat génère doit faire l'objet d'une taxation. La forme de la motion vise à demander le principe de cette modification, le texte proposé n'est qu'une indication quant à la manière de modifier la LGC, et peut bien entendu être amendée.

**3. POSITION DU CONSEIL D'ÉTAT, DU CHANCELIER ET DU BUREAU**

La cheffe du DIRH rappelle que le Conseil d'Etat n'est pas taxateur, la pratique fiscale est du seul fait de l'ACI. Laquelle ACI a de pratique constante admis cette défiscalisation à hauteur de 85% des indemnités, et ce depuis 1963. Cette pratique a été contestée à répétitions reprises, soit pour être plus favorable aux députés, soit au contraire pour y être moins favorable, le

Grand Conseil ayant jusqu'ici toujours refusé de toucher à la manière dont les indemnités sont fiscalement traitées. Les jetons de présence des députés n'ont jamais été considérés comme un salaire, mais comme une indemnisation par rapport aux frais des députés, à la perte de salaire/revenu induite par une diminution d'activité professionnelle. Raison pour laquelle la pratique fiscale pour les députés comme pour les élus communaux est distincte.

Le CE s'est positionné dans le cadre du projet de budget 2019 (chapitre 18.8.2, pp. 158-159), quand il s'est agi d'expliquer la nouvelle pratique concernant les indemnités des conseillers d'Etat. S'il est vrai que la pratique est relativement généreuse à l'égard des députés, reste que si les indemnités devaient augmenter, d'office l'ACI reverrait sa pratique. Deux éléments ont en effet évolués depuis 1963 : la déduction possible des cotisations aux partis politiques a été introduite, jusqu'à un montant de FR. 10'000.- (un des arguments de 1963 étant justement la contribution des élus à leur partis politiques) ; les députés reçoivent désormais des indemnités pour l'équipement informatique et leurs déplacements. Raison pour laquelle la pratique est relativement favorable, et qu'en cas de revalorisation des montants versés la position de l'ACI devrait être revue.

Si le Grand Conseil devait décider qu'il s'agit d'un revenu entièrement soumis à fiscalisation, il ne faut pas oublier que la situation de chaque élu-e est particulière. Il y a des salariés, des indépendants, des étudiants, des chômeurs, des retraités ; des personnes mariées, d'autres divorcées, avec ou sans enfants, etc. S'agissant de l'assurance-chômage, le droit fédéral ne reconnaît pas un droit au chômage à un député non réélu : ce n'est pas considéré comme un travail indemnisé en cas de perte, mais un mandat politique.

Le chancelier explique que le régime fédéral montre bien comment le législateur peut de manière indirecte intervenir sur la question de la fiscalisation. Le Grand Conseil ne pouvant se substituer au fisc. Dans les années 60, ce qui avait justifié la pratique vaudoise était l'analogie avec la pratique fiscale pour les membres de l'Assemblée fédérale, qui était alors en parfaite symétrie. Aujourd'hui les choses ont évolué au niveau fédéral, ce qui rend la comparaison beaucoup plus difficile, car le Parlement fédéral a clarifié la typologie des indemnités dans la Loi sur les moyens alloués aux membres de l'Assemblée fédérale (LMAP), qui détaille la composition des indemnités, qui n'a rien à voir avec la typologie très sommaire des indemnités des députés du Grand Conseil car le législateur définit clairement ce qui relève des frais de ce qui relève d'une rétribution. Ce qui permet au fisc de distinguer ce qui n'est pas imposable (frais de repas, nuitées, abonnements de TP, indemnités pour frais professionnelles déductibles fiscalement, etc.) et ce qui relève de la rémunération. Si le Grand Conseil voulait intervenir sur cette question de la fiscalisation, il devrait clarifier le système des indemnités, les fixer, sur quoi le fisc comme l'AVS, des organes indépendants, pourraient faire évoluer leur pratique.

Le secrétaire général du Grand Conseil a été présent en séance sur demande du bureau du Grand Conseil (BUR), lequel est attentif aux interventions parlementaires qui peuvent avoir un impact sur la LGC, avec pour mission de rappeler des éléments factuels et historiques, et non communiquer une position du BUR.

La discussion a déjà eu lieu notamment en 2009 suite au dépôt de (8\_POS\_062) *Postulat Roger Saugy et consorts demandant une participation fiscale plus claire et plus transparente des députés au Grand Conseil*, contexte dans lequel le Grand Conseil avait décidé de ne pas faire évoluer le cadre normatif. Lors de la préparation du décret fixant le montant des indemnités des membres du Grand Conseil, cette thématique s'invite implicitement lors de l'élaboration du projet du Bureau soumis au parlement sortant. Cette base légale permettant de discuter des divers aspects liés aux indemnités.

La décision est de compétence de l'ACI, cette dernière se positionnant en prévision du débat sur le décret susmentionné. L'ACI peut confirmer la poursuite de la pratique si le système et les montants n'évoluent pas de manière significative : lorsque que s'est exprimée la volonté, suite à l'annulation de plusieurs séances du Grand Conseil, d'indemniser les députés dans ces cas, l'ACI était intervenue pour expliquer que cela poserait un problème fiscal si les députés recevaient des indemnités pour des séances annulées.

Concernant l'égalité de traitement évoquée dans la motion, il note qu'il est difficile de parler d'égalité de traitement dans le cadre des indemnités du Grand Conseil : les indemnités des députés sont un élément très particulier, comme le montrent les discussions avec la caisse de compensation AVS et les autorités fiscales. Laisser entendre que les indemnités des députés doivent être abordées de la même manière qu'un salaire ou qu'un mandat est une erreur conceptuelle, étant donné que les indemnités des députés doivent être abordées dans leurs aspects divers (indemnité de déplacement, informatique, etc.)

Concernant les cotisations sociales, sous la présidence Jean-Robert Yersin, des négociations avec la caisse de compensation AVS, instance compétente, avaient eu lieu suite à un arrêt judiciaire. Une décision de la caisse définit le régime actuel : 50% de certaines indemnités sont soumises à cotisation, et la « part employeur » payée par l'Etat de Vaud. La proposition de supprimer l'art. 17, al. 2 aurait pour conséquence que les députés doivent payer les deux parts de cotisations.

A l'heure actuelle, dans l'attestation fiscale de chaque député, une distinction très claire est établie entre les indemnités soumises à fiscalité (séance du plénum et de commissions) et toutes les autres indemnités, non soumises (indemnité de déplacement, de repas, informatique etc.) Cette distinction est d'ores et déjà faite, et apparaît dans l'attestation annuelle remise par le SPEV.

Concernant finalement la thématique de l'assurance-chômage, vu le statut et le régime particulier des élus, à chaque situation concrète les caisses chômage ont contacté le BUR pour discuter de la particularité du régime des indemnités. On les renseigne complètement, étant entendu que la décision appartient à la caisse.

#### **4. DISCUSSION GÉNÉRALE**

Tout d'abord il est rappelé que la volonté du motionnaire serait une mise en œuvre de la motion pour la prochaine législature à inclure dans l'exposé des motifs et projet de décret sur les indemnités pour la législature 2022-2027 porté par le bureau du Grand Conseil et à soumettre ensuite à une commission du Grand Conseil puis au plénum.

Il est également intéressant de constater l'approche qu'ont entreprise les autorités fédérales en identifiant différentes typologies d'indemnités pour ce qui concerne les indemnités des membres de l'assemblée fédérale. La situation est toutefois jugée clairement différente puisque correspondant à des formules de séances par session, générant un temps de travail, de préparation et de niveau de revenu nettement supérieurs. De plus, la spécificité des frais de déplacement et d'hébergement est propre au mandat fédéral. Il est à relever toutefois que bon nombre de commissaires estimerait intéressant de porter une réflexion globale sur ces aspects de différenciation. Il s'agirait pour se faire de transformer la motion en postulat, de considérer une prise en considération partielle ou de proposer un autre texte mentionnant des « mesures d'accompagnement », texte auquel le motionnaire pourrait se rallier, voir retirer son intervention parlementaire, ce à quoi il se refuse pour l'heure, tant en terme de transformation que de retrait.

L'argument de la transparence et de l'égalité de traitement est avancé à plusieurs titres. D'aucun y voient une nécessité de mieux communiquer, de positionner les indemnités de

députés sur le même plan que le revenu d'une activité salariée et de supprimer ce que certains estiment comme des privilèges fiscaux, tenant compte, de plus, de la possibilité de défiscalisation des dons et contributions aux partis.

A l'inverse et en opposition à cette proposition jugée comme « simpliste », il est évoqué de nombreux arguments plaidant en faveur du maintien de la situation actuelle :

- Les différents décrets sur les indemnités, les règles légales et les montants attribués aux membres du Grand Conseil selon les activités du parlement sont publics et transparents.
- Le système actuel semble être le système le plus équitable envers tous les députés selon leurs activités et leurs revenus hors de leur mandat électif. Une modification des usages actuels pourrait clairement amener une inégalité certaine face à l'indemnité journalière en vigueur actuellement.
- Les revenus découlant des indemnités des députés peuvent être considérés comme des montants relativement modestes et n'impactent clairement pas de la même manière, sur le plan fiscal, un élu ou l'autre. Paradoxalement, et en cas de fiscalisation complète, il est certain que cela concernerait plutôt les revenus les plus bas que les revenus plus élevés.
- Le modèle actuel est le fruit de recherches d'équilibre, d'évolutions et d'adaptations ayant fait ses preuves durant les cinquante dernières années. Il intègre également des éléments en lien avec les contributions sociales, les particularités des uns des autres en terme de prévoyance professionnelle et les différences entre chaque élu, qu'ils soient salariés ou indépendants.
- Le statut de député est en soit particulier puisque, évidemment, non-professionnel, de milice, sans « garantie de l'emploi », sans contrat ni nomination, si ce n'est la sanction élective tous les 5 ans.
- Les heures de séance générant des indemnités ne concernent qu'une partie du mandat de député qui doit également préparer ses séances et ses dossiers en amont.
- Le Grand Conseil peut agir sur la typologie des indemnités, mais aucune catégorie de contribuables ne décide de son taux de fiscalisation. Le Grand Conseil n'est pas l'autorité fiscale.
- Les municipaux, syndics et pompiers bénéficient également d'un abattement fiscal.

En conclusion, il faut admettre que le système en place est « le moins mauvais système », et permet un compromis entre tous les statuts des députés, l'ACI et l'AVS. Le modèle est exemplaire sur le plan de l'égalité de traitements entre élus, que ce soit pour les salariés, parfois contraints à réduire leur temps de travail, ou pour les indépendants, également parfois contraints à se faire remplacer dans leurs activités. L'on peut citer in extenso les propos d'une députée résumant finalement la position de la majorité : « Chaque député a son parcours propre, ce qui génère une grande complexité de mettre en œuvre cette motion. Ce qui pourrait déranger sur cette défiscalisation relève à mon avis d'un manque de communication. On ne devient pas député par appât du gain. Le fait que le parlement vaudois siège chaque semaine induit en erreur et porte à croire qu'il s'agit d'un salaire pour un temps partiel, une problématique à laquelle les parlements siégeant en session sont moins confrontés. Cela reste un mandat, avec une indemnité journalière de présence, ce qui correspond à un parlement de milice. J'estime que le dépôt de cette motion relève plus d'un manque d'information que de soulever une vraie problématique. »

## **5. VOTE**

*Par huit voix contre la prise en considération, quatre voix pour et deux abstentions, la commission recommande au Grand Conseil de classer cette motion (élargie aux mesures d'accompagnement).*

*Jean Tschopp annonce un rapport de minorité*

Aigle, le 1<sup>er</sup> février 2021

Le rapporteur de majorité:  
*(signé) Grégory Devaud*