



**Rapport de la commission législative au Grand Conseil
à l'appui
d'un projet de loi modifiant la loi d'organisation du Grand
Conseil (OGC) (Indemnités des député-e-s)**

(Du 24 octobre 2023)

Madame la présidente, Mesdames et Messieurs,

1. INTRODUCTION

La question des indemnités des député-e-s au Grand Conseil est une thématique récurrente lors des séances de bureau. Un sondage a été réalisé sur l'organisation des sessions auprès des membres du Grand Conseil de la législature 2017-2021, se concentrant sur quatre thèmes principaux : la planification des sessions, la durée des pauses, l'organisation des séances de commission et la rémunération des membres du Grand Conseil. Le bureau du Grand Conseil a transmis le résultat de ce sondage à la commission législative, avec mission de l'examiner et d'y donner la suite qu'il convient.

Un premier rapport 22.611 concernant l'organisation des jours de sessions du Grand Conseil a été adopté par la commission législative le 14 septembre 2022 et traité en plénum le 1^{er} novembre 2022.

Le présent rapport traite uniquement de la question des indemnités de présence, informatiques et kilométriques de déplacement des député-e-s du Grand Conseil.

2. DÉROULEMENT DES TRAVAUX DE LA COMMISSION

2.1 Composition de la commission

La commission a siégé dans la composition suivante :

Présidente	M ^{me} Sarah Pearson Perret
Vice-présidente	M ^{me} Cloé Dutoit
Rapporteur	M. Romain Dubois
Membres	M ^{me} Corine Bolay Mercier
	M ^{me} Béatrice Haeny
	M. Fabio Bongiovanni
	M ^{me} Céline Dupraz
	M ^{me} Sarah Blum
	M. Damien Humbert-Droz
	M. Antoine de Montmollin
	M ^{me} Sophie Rohrer
	M. Daniel Berger
	M ^{me} Céline Barrelet

2.2 Travaux de la commission

Durant ses travaux, la commission législative a siégé les 24 août, 22 novembre et 12 décembre 2022 et les 14 février, 14 mars, 3 mai, 6 juin, 30 août et 24 octobre 2023.

La cheffe du service juridique, les co-secrétaires généraux du Grand Conseil et une assistante parlementaire ont participé aux travaux de la commission. M. Alain Ribaux, conseiller d'État, chef du Département de l'économie, de la sécurité et de la culture, a participé partiellement aux travaux de la commission.

2.3 État actuel de la situation

Indemnités de présence

À l'heure actuelle, l'indemnité de présence est de 200 francs par séance. Lorsque la séance dure moins de deux heures, l'indemnité est réduite de moitié. Chaque membre et membre suppléant-e du Grand Conseil reçoit cette indemnité de présence pour chaque séance du Grand Conseil, du bureau, d'une commission ou d'un groupe parlementaire à laquelle il/elle participe. L'indemnité est majorée de 50% pour les président-e-s de séance et pour les rapporteur-e-s des commissions. Seules deux séances par groupe parlementaire et par session du Grand Conseil sont indemnisées.

Il apparaît dans la pratique actuelle qu'une iniquité existe pour les séances particulièrement courtes (indemnité de 100 francs pour possiblement quelques minutes) comme pour celles particulièrement longues (indemnité de 200 francs pour une séance de 5 heures).

Indemnités informatiques

Actuellement, chaque membre et membre suppléant-e du Grand Conseil se voit allouer une indemnité annuelle forfaitaire pour frais informatiques. Cette indemnité est fixée à 1'000 francs par année pour la première année de législature et à 500 francs par année pour les années suivantes.

Certains membres estiment cette indemnité « généreuse », voire inutile, puisqu'il n'existe presque plus personne qui doit acquérir un ordinateur ou un logiciel spécifiquement pour sa fonction de député-e ; ils proposent donc de la réduire. D'autres la trouvent en adéquation avec le rôle de député-e, qui nécessite une importante utilisation d'outils informatiques personnels.

Indemnités kilométriques de déplacement

Chaque membre et membre suppléant-e du Grand Conseil reçoit une indemnité kilométrique de déplacement, indépendante du mode de déplacement, pour chaque séance du Grand Conseil, du bureau ou d'une commission, à laquelle il/elle participe. Le tarif appliqué est équivalent à celui en vigueur dans l'administration et l'indemnité totale perçue sur une année est plafonnée à la valeur de l'abonnement annuel de la communauté tarifaire neuchâteloise « Onde Verte » adulte, 2^e classe, pour le maximum du nombre de zones existantes.

2.4 Débat général

Indemnités de présence

Dans la suite des réflexions du bureau du Grand Conseil, diverses propositions ont été évoquées par les membres de la commission législative, notamment celle de fixer l'indemnité de présence à hauteur de 150 francs pour les séances de 30 minutes à 1h29, de 200 francs pour les séances de 1h30 à 3h29 et de 250 francs pour les séances qui durent plus de 3h30. Cette nouvelle rémunération impacterait tant les séances de commissions que les sessions. La nouvelle planification des sessions adoptée le 1^{er} novembre 2022 et cette nouvelle rémunération engendreraient une hausse conséquente de 11% par rapport aux coûts actuels. Concernant les présences en séance

de moins de 30 minutes, certains député-e-s proposent de fixer l'indemnité à 50 francs et d'autres de la supprimer.

L'autre solution discutée est de fixer une rémunération selon un tarif horaire, ce qui aurait le mérite de tenir compte de la durée effective de la séance et de limiter le risque d'iniquité. Il ne serait plus nécessaire de plafonner la durée des séances, sauf celles des groupes.

Le secrétariat général du Grand Conseil assure que c'est techniquement envisageable avec les nouveaux outils de gestion financière dont il s'est doté. Il a établi des simulations permettant de maintenir globalement la situation actuelle d'un point de vue financier et a obtenu un tarif de 70 francs/heure.

Au vote, la commission a finalement décidé de recourir à un tarif horaire fixé à 70 francs de l'heure, et de prévoir son indemnisation au quart d'heure. Elle a par ailleurs décidé de limiter la rémunération des séances de préparation à trois heures. Aucun plafond n'est par contre prévu pour les autres séances.

Indemnités informatiques

À la place du maintien d'une indemnité forfaitaire, il est discuté de l'opportunité que l'indemnité soit versée sur demande ou qu'elle tienne compte du temps effectif passé en séance.

Consulté, le secrétariat général déconseille ces modèles individualisés, avec un montant fluctuant à déterminer pour chaque membre, et donc particulièrement lourds à mettre en œuvre.

Par 9 voix et 4 abstentions, la commission décide de maintenir la solution « indemnités informatiques forfaitaires » et non celle au prorata du temps passé en séance.

Indemnités kilométriques de déplacement

Les membres de la commission législative ont imaginé plusieurs scénarios, à savoir qu'une indemnité forfaitaire de déplacement s'ajouterait à une indemnité de base commune à tous les membres du Grand Conseil. Cette indemnité de déplacement serait calculée sur la base du lieu de domicile et de l'abonnement Onde Verte correspondant. La mise en place d'un forfait tenant compte du lieu de résidence comprend des avantages et des inconvénients (liés aux déménagements, entre autres). Globalement, ce modèle coûte davantage et ne serait pas équitable, du fait que les député-e-s suppléant-e-s en bénéficieraient de la même manière, tout en étant moins concerné-e-s par ces déplacements.

Le groupe VertPOP propose que l'indemnité soit perçue sous forme de bons Onde Verte avec majoration pour les député-e-s le souhaitant, comme ce fut le cas par le passé. L'expérience faite entre 2014 et 2016 montre que jusqu'à environ un tiers des député-e-s recouraient aux bons de transport.

Certains député-e-s s'interrogent sur la possibilité de valoriser le temps passé dans les transports et sur la possibilité de délocaliser certaines séances de commissions dans toutes les régions. Il ne s'agit toutefois pas de défavoriser les personnes décentrées et de maintenir, pour des raisons logiques de synergies, les séances parlementaires au château. En effet, le secrétariat général du Grand Conseil devrait repenser sa dotation pour assurer la présence d'un-e assistant-e parlementaire lors des séances de commission. De plus, cela compliquerait encore davantage la possibilité de bénéficier de la présence des représentant-e-s du Conseil d'État et de l'administration, et pour les député-e-s eux-mêmes la succession de deux séances dans la même journée.

À l'heure actuelle, l'indemnité kilométrique est indexée sur le même principe que les collaboratrices et collaborateurs de l'État qui utilisent leurs véhicules privés dans le cadre professionnel. Une nuance réside toutefois dans le fait que, pour ces dernier-ère-s, les déplacements sont comptés comme du temps de travail.

Par 7 voix contre 3 et 3 abstentions, la commission accepte le principe d'une indemnité kilométrique majorée à 150% si elle est reçue en bons de transports publics. Le calcul « porte-à-porte » rémunéré 60 ct./km et le forfait aller-retour de 40 km pour les séances de groupe seraient quant à eux maintenus.

Les conséquences financières de l'ensemble de ces décisions ont été analysées et figurent sous le chapitre 4 ci-après.

3. EXAMEN DU PROJET DE LOI

Sur la base des décisions prises, un projet de loi a été préparé par le SJEN et étudié par la commission.

3.1 Vote d'entrée en matière

L'entrée en matière a été acceptée à l'unanimité des membres présents.

3.2 Examen du projet de loi article par article

<u>Loi d'organisation du Grand Conseil (OGC)</u> (actuellement en vigueur)	Modifications proposées à l'OGC
<p>Article 328</p> <p>¹Chaque membre et membre suppléant du Grand Conseil reçoit une indemnité de présence pour chaque séance du Grand Conseil, du bureau, d'une commission ou d'un groupe parlementaire à laquelle il participe.</p> <p>²L'indemnité est de 200 francs par séance.</p> <p>³Lorsque la séance dure moins de deux heures, l'indemnité est réduite de moitié.</p> <p>⁴L'indemnité couvre de manière forfaitaire le temps passé à la préparation de la séance.</p> <p>⁵Un membre ou membre suppléant du Grand Conseil expulsé d'une séance n'a pas droit aux indemnités.</p>	<p>Article 328, al. 2 (nouvelle teneur), alinéa 4 (abrogation)</p> <p><i>²L'indemnité est calculée selon le tarif horaire défini dans le règlement du bureau du Grand Conseil sur l'indemnisation des membres et membres suppléants du Grand Conseil, du 16 mai 2023.</i></p> <p><i>³Abrogé.</i></p>

La proposition de cette modification a été approuvée par la commission par 11 voix et 1 abstention.

Pour éviter de fixer un montant figé dans la loi, il est proposé d'inscrire le tarif de 70 francs de l'heure dans le règlement du bureau relatif aux indemnités et de laisser la possibilité à ce dernier de réévaluer périodiquement ce montant à l'aune de l'évolution de l'indice des prix à la consommation. Par ailleurs, le bureau pourra y régler les modalités pratiques de mise en œuvre, et ce également concernant l'indemnité de déplacement majorée. En outre, cela tient compte du fait que ce règlement devra de toute façon faire l'objet d'un prochain toilettage en cohérence avec l'évolution des pratiques du secrétariat général en matière de paiement.

Pour rappel, le règlement du bureau fait l'objet d'une publication dans la Feuille officielle lors toute modification.

<p>Article 330</p> <p>¹Pour les séances du bureau et des commissions, aucune indemnité supplémentaire n'est due si la séance a lieu entièrement pendant une séance du Grand Conseil.</p> <p>²Seules deux séances par groupes parlementaires et par session du Grand Conseil sont indemnisées.</p> <p>³Le bureau fixe les modalités de paiement de l'indemnité de présence.</p>	<p>Article 330, note marginale, al. 2 (nouvelle teneur)</p> <p><u>²La participation aux séances des groupes parlementaires est indemnisée jusqu'à concurrence de deux séances par session du Grand Conseil, de maximum 3 heures chacune.</u></p>
--	--

La proposition de cette modification a été approuvée par la commission par 12 voix et 1 abstention.

<p>Article 334</p> <p>Abrogé.</p>	<p>Article 334 (nouvelle teneur)</p> <p><u>¹Chaque membre et membre suppléant du Grand Conseil peut renoncer à l'indemnité kilométrique de déplacement au profit de bons permettant l'achat d'abonnements d'entreprises de transports publics.</u></p> <p><u>²La valeur des bons correspond à 1,5 fois l'indemnité kilométrique de déplacement.</u></p> <p><u>³La renonciation à l'indemnité kilométrique est communiquée par courrier électronique au secrétariat général.</u></p>
--	---

La proposition de cette modification a été approuvée par la commission par 7 voix contre 3 et 3 abstentions.

<p>Article 346</p> <p>¹Toutes les indemnités prévues au Titre 15, à l'exception de l'indemnité kilométrique (art. 332), sont indexées à l'évolution de l'indice suisse des prix à la consommation (IPC) une fois par législature, au premier juin de l'année des élections cantonales. Elles sont réadaptées lorsque l'indice varie de plus ou moins cinq pour cent.</p> <p>^{1bis}Les indemnités indexées sont arrondies à la dizaine de franc directement inférieure.</p> <p>²L'indexation a lieu sur la base de l'IPC du mois de mai de l'année des élections cantonales, pour la première fois celui du mois de mai 2017.</p> <p>³L'indice de référence est celui en vigueur pour le mois de mai 2013.</p>	<p>Article 346 (abrogation)</p> <p>Abrogé.</p>
--	---

La proposition de cette modification a été approuvée par la commission à l'unanimité.

3.3 Entrée en vigueur

La commission législative souhaiterait faire coïncider cette entrée en vigueur avec la nouvelle planification des sessions, soit au 1^{er} septembre 2024 ou au plus tard au 1^{er} janvier 2025 si des contraintes techniques, respectivement comptables, rendent le premier délai impossible à tenir.

4. CONSÉQUENCES FINANCIÈRES ET CONSÉQUENCES SUR LE PERSONNEL (art. 160, al. 1, let. d, OGC)

Les conséquences financières d'un passage à un tarif horaire fixé à 70 francs par heure se montent à environ 110'000 francs par année, selon les estimations du secrétariat général du Grand Conseil. Le nouveau système proposé devrait être plus favorable que la situation actuelle pour le budget de l'État pour ce qui concerne l'indemnisation de l'activité en commission, mais moins pour les sessions plénières. À titre d'exemple, une séance de commission de 2h15 est, à l'heure actuelle, indemnisée 200 francs, alors qu'elle reviendra à 157,50 francs avec le tarif horaire à 70 francs. Par contre, l'indemnité pour une session

ordinaire (8 heures sur deux séances) est actuellement de 400 francs par membre, alors qu'elle sera de 560 francs avec le tarif horaire.

La prévision financière de la majoration des frais de déplacement pour favoriser les transports publics se monte à un surcoût d'environ 15'000 francs par année (avec l'hypothèse qu'un tiers des membres y recourent).

À noter que ces dépenses seront partiellement compensées par la nouvelle organisation des sessions, déjà actée par le parlement, et qui entrera en vigueur dès l'automne 2024, puisqu'elle permettra une économie située entre 20'000 et 80'000 francs selon le mode d'indemnisation retenu (horaire ou par séance). De plus, rappelons que le récent passage de 115 à 100 député-e-s a engendré une économie des coûts de fonctionnement du parlement de l'ordre de 140'000 francs.

On peut donc en conclure que, dans l'ensemble, la réforme du fonctionnement du Grand Conseil résultant du rapport 22.611 ainsi que du présent rapport n'a pas d'influence significative sur les finances de l'État.

Ce projet de loi n'a aucune incidence sur le personnel de l'État.

5. MAJORITÉ REQUISE POUR L'ADOPTION DU PROJET DE LOI

(art. 160, al. 1, let. e, OGC)

Le projet de loi n'engendre pas de dépenses nouvelles significatives. Son adoption est ainsi soumise à la majorité simple des votants.

6. INFLUENCE DU PROJET SUR LA RÉPARTITION DES TÂCHES ENTRE L'ÉTAT ET LES COMMUNES

(art. 160, al. 1, let. f, OGC)

Le projet de loi soumis n'a aucune influence sur la répartition des tâches entre l'État et les communes.

7. CONFORMITÉ AU DROIT SUPÉRIEUR

(art. 160, al. 1, let. g, OGC)

Le projet de loi soumis est conforme au droit supérieur.

8. CONSÉQUENCES ÉCONOMIQUES, SOCIALES ET ENVIRONNEMENTALES DU PROJET AINSI QUE SES CONSÉQUENCES POUR LES GÉNÉRATIONS FUTURES

(art. 160, al. 1, let. j, OGC)

Ce projet participe concrètement à renforcer l'attractivité de la fonction de député-e et à une valorisation équitable de cet engagement civique. Il s'inscrit dans la suite de la réorganisation de notre parlement (rapport 22.611) afin de rendre la fonction de député-e plus compatible avec la vie privée (professionnelle, familiale...) des élu-e-s.

La fonction de parlementaire s'en trouvant ainsi revalorisée, il est à espérer à terme une meilleure accessibilité à celle-ci et, ainsi, une encore meilleure représentativité de notre Autorité par rapport à l'ensemble de la population.

**9. CONSÉQUENCES SUR LA PRISE EN COMPTE DE L'INCLUSION
DES PERSONNES VIVANT AVEC UN HANDICAP** (art. 160, al. 1, let. *b^{bis}*, OGC)

Le projet de loi n'a aucune conséquence sur la prise en compte de l'inclusion des personnes vivant avec un handicap.

10. CONCLUSION

Par 8 voix contre 5, la commission recommande au Grand Conseil d'adopter le projet de loi ci-après.

La commission a adopté le présent rapport sans opposition le 24 octobre 2023.

Préavis sur le traitement du projet (art. 272ss OGC)

À l'unanimité des membres présents, la commission propose que le projet soit traité par le Grand Conseil en débat libre.

Veillez agréer, Madame la présidente, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre considération distinguée.

Neuchâtel, le 24 octobre 2023

Au nom de la commission législative :
La présidente, *Le rapporteur,*
S. Pearson Perret R. DUBOIS

Loi modifiant la loi sur l'organisation du Grand Conseil (OGC) (Indemnités des député-e-s)

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,
sur la proposition de la commission législative, du 24 octobre 2023,
décète :

Article premier La loi sur l'organisation du Grand Conseil (OGC), du 30 octobre 2012, est modifiée comme suit :

Art. 328, al. 2 (nouvelle teneur), alinéa 3 (abrogation)

²L'indemnité est calculée selon le tarif horaire défini dans le règlement du bureau du Grand Conseil sur l'indemnisation des membres et membres suppléants du Grand Conseil, du 16 mai 2023.

³Abrogé.

Art. 330, note marginale, al. 2 (nouvelle teneur)

²La participation aux séances des groupes parlementaires est indemnisée jusqu'à concurrence de deux séances par session du Grand Conseil, de maximum 3 heures chacune.

Art. 334 (nouvelle teneur)

¹Chaque membre et membre suppléant du Grand Conseil peut renoncer à l'indemnité kilométrique de déplacement au profit de bons permettant l'achat d'abonnements d'entreprises de transports publics.

²La valeur des bons correspond à 1,5 fois l'indemnité kilométrique de déplacement.

³La renonciation à l'indemnité kilométrique est communiquée par courrier électronique au secrétariat général.

Art 346 (abrogation)

Abrogé.

Art. 2 La présente loi est soumise au référendum facultatif.

Art. 3 ¹L'entrée en vigueur de la présente loi est fixée avec effet à la rentrée scolaire 2024.

²Le Conseil d'État pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

La présidente,

Le secrétaire général,