



a) **Rapport de la commission fiscalité au Grand Conseil**
concernant
le projet de loi du parti ouvrier et populaire (POP) 05.154,
du 31 août 2005, portant révision de la loi sur les
contributions directes (LCdir) (taxe foncière)

(Du 7 mars 2008)

b) **Avis du Conseil d'Etat**

(Du 7 mai 2008)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

1. PROJET DE LOI

En date du 31 août 2005, le parti ouvrier et populaire (POP) a déposé le projet de loi **05.154**, portant révision de la loi sur les contributions directes (LCdir) (taxe foncière).

05.154

31 août 2005

Projet de loi du parti ouvrier et populaire (POP)

Loi portant révision de la loi sur les contributions directes (LCdir)
(taxe foncière)

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

sur la proposition de la commission ...

décède:

Article premier La loi sur les contributions directes (LCdir), du 21 mars 2000, est complétée par les dispositions suivantes:

Article premier, al. 2, let. e (nouvelle)

e) une taxe foncière.

Art. 290, al. 1 et 2; al. 5 (nouveau)

¹Les communes peuvent prélever une taxe foncière annuelle auprès des personnes physiques et des personnes morales. (*Suppression de: Durant les années 2001, 2002, 2003 et 2004*)

²La taxe est calculée sur l'estimation cadastrale des immeubles et parts d'immeubles sis sur le territoire de la commune, sans déduction des dettes. Elle ne peut être prélevée que sur la valeur cadastrale dépassant le seuil de 500.000 francs.

⁵Le taux de la taxe ne peut dépasser 2‰ pour les bâtiments et leurs dépendances immédiates, et 1‰ pour les immeubles et parts d'immeubles non bâtis et pour les constructions rurales qui ne sont pas destinées à l'habitation.

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

Art. 3 ¹Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur de la présente loi.

²Il pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

Le président,

Les secrétaires,

Signataires: J.-P. Veya, C. Stähli-Wolf, A. Bringolf, M. Zurita, D. de la Reussille, M. Ebel, P.-A. Thiébaud et M. Droguett.

2. COMPOSITION DE LA COMMISSION

Certains changements liés à des démissions ont créé certaines modifications au sein du bureau ainsi que dans la liste des membres de la commission.

Dès le 1^{er} avril 2007, M^{me} Caroline Gueissaz a repris la présidence en remplacement de M^{me} Violaine Blétry de Montmollin, démissionnaire. M. Laurent Amez-Droz a remplacé cette dernière au sein de la commission. M. Martial Debély a remplacé M. Jean-Michel Gaberell, démissionnaire. M^{me} Lydia Renzo a remplacé M. Adrien Laurent démissionnaire. M. Etienne Bourqui a remplacé M^{me} Silva Müller Devaud, démissionnaire.

Présidente:	M ^{me} Caroline Gueissaz
Vice-président:	M. Denis de la Reussille
Rapporteure:	M ^{me} Nathalie Fellrath
Membres:	M. Laurent Amez-Droz
	M. Rolf Graber
	M. Laurent Debrot
	M. François Cuche
	M. Etienne Bourqui
	M ^{me} Lydia Renzo
	M. Martial Debély
	M. Théo Huguenin-Elie
	M. Yves Morel
	M. Bernard Zumsteg
	M. Marc-André Bugnon
	M. Raymond Clottu

Le bureau élargi a été constitué d'un représentant par groupe politique, les membres sont:

Présidence:	M ^{me} Caroline Gueissaz
Vice-présidence:	M. Denis de la Reussille
Rapporteure:	M ^{me} Nathalie Fellrath
Membres:	M. Raymond Clottu
	M. Bernard Zumsteg

Les personnes ci-dessous ont participé aux travaux de la commission fiscalité:

- M. Jean Studer, conseiller d'Etat, chef du Département de la justice, de la sécurité et des finances,
- M. Claude-Henri Schaller, secrétaire général du Département de la justice, de la sécurité et des finances,
- M. Hubert Gigon, chef du service des contributions,
- M^{me} Mireille Gerber, juriste au service des contributions,
- M. André Rüedi, ancien chef du service des communes.

3. TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission a examiné le projet de loi du parti ouvrier et populaire en date des 25 janvier, 16 février, 20 juin, 24 août, 29 septembre 2006 et le 7 mars 2008 en vue de l'adoption du présent rapport. M. Jean-Pierre Veya, premier signataire de ce projet de loi, a été invité pour présenter ce projet.

4. POSITION DES AUTEURS DU PROJET DE LOI

M. Jean-Pierre Veya donne des explications sur le but de ce projet de loi. Le projet vise principalement à donner aux communes un nouvel outil fiscal, et, tel qu'il est, laisse le libre choix aux communes d'appliquer ou non la perception de la taxe foncière. Afin d'éviter la double imposition des immeubles, il est souhaitable de faire cohabiter l'impôt foncier et la taxe foncière.

5. POSITION DU CONSEIL D'ETAT

Le projet de loi permettra aux communes d'augmenter leur revenu fiscal. Cependant, il est important d'éviter que ces dernières soient confrontées à une double imposition: **la taxe foncière et l'impôt foncier**.

La commune sera contrainte de choisir entre la taxe et l'impôt ou de différencier les objets à taxer. Elle pourra en effet percevoir une taxe foncière sur les autres immeubles que ceux visés par l'impôt foncier déjà en vigueur.

La proposition instaure une franchise de 500.000 francs, ce qui signifie par exemple que pour un immeuble dont l'estimation cadastrale se monte à 1 million de francs, seul un montant de 500.000 francs sera pris en compte.

6. DEBAT D'ENTRÉE EN MATIERE

Les groupes libéral-PPN et radical s'opposent clairement à toute augmentation de la charge fiscale pour tous les contribuables (personnes physiques) et (personnes morales). A leur avis, les propriétaires fonciers sont déjà lourdement taxés.

Les groupes socialiste et PopVertsSol pensent que l'introduction de la taxe serait favorable pour les communes car elle leur permettrait de trouver de nouvelles recettes fiscales.

Le groupe UDC est d'accord d'entrer en discussion pour ce projet de loi, pour autant qu'un consensus soit trouvé.

Au-delà de l'aspect fiscal, il paraît important d'analyser les incidences de la mise en oeuvre d'un tel outil par les communes sur la péréquation financière intercommunale. Il ne serait pas souhaitable que cette taxe détourne le mécanisme de la péréquation financière et qu'elle permette de percevoir des fonds de la péréquation, et d'ajouter à ces recettes une participation au prélèvement de la taxe.

Le canton de Neuchâtel perçoit un impôt foncier sur les immeubles de placement de personnes morales et des institutions de prévoyance. Il est calculé au taux de 1,5‰ de l'estimation cadastrale.

Les communes peuvent également prélever cet impôt sur les mêmes immeubles appartenant à l'Etat, ou à d'autres communes et qui ne servent pas directement à la réalisation de leur but.

Afin d'éviter la double imposition, deux cas de figure se présenteront aux communes:

- soit les communes renonceront à percevoir l'impôt foncier selon l'article 273 LCdir et prélèveront la taxe foncière sur tous les immeubles de leurs territoires;

- soit elles maintiendront l'impôt foncier actuel et dans ce cas, la taxe foncière ne pourra être perçue que sur les immeubles définis à l'article 273 LCdir.

L'entrée en matière obtient 7 voix pour et 7 voix contre.

7. DISCUSSION EN SECOND DEBAT

7.1. Estimation des recettes

La dernière taxe foncière perçue par la ville de la Chaux-de-Fonds, pour 2004, se montait à **4 millions de francs** au taux de 1,75‰ pour les bâtiments et de 1 ‰ pour les terrains non bâtis.

L'ancienne loi sur les contributions directes permettait de percevoir une taxe jusqu'à 2‰ sur les bâtiments.

Selon une simulation, la taxe aurait rapporté un peu plus de **1 million** aux mêmes conditions et aux mêmes taux de 1,75‰, respectivement 1‰ sur les terrains, compte tenu d'une franchise de 500.000 francs.

Dans le même cas, un taux de 2‰ aurait rapporté **1.155.000 francs**.

Dans le cadre de l'indice de charges fiscales de la péréquation et en cas de l'introduction de la taxe foncière, il sera important de faire une distinction entre la taxe foncière payée par les personnes physiques (PP) et par les personnes morales (PM).

7.2. Remarques générales

La discussion porte sur différents points:

- l'opportunité du seuil des 500.000 francs,
- la liberté d'introduire ou non la taxe pour les communes,
- les incidences de celle-ci sur les charges fiscales, ainsi que sur la péréquation intercommunale.

Juridiquement, la taxe foncière devrait être prise en compte dans le calcul de l'indice du coefficient fiscal (ICF). Dans ce cas, l'article 15 de la loi sur la péréquation financière intercommunale (LPFI) devrait être modifié.

La distinction entre immeuble dit "outil de production" et immeuble dit "outil de non production", fait aussi l'objet d'une réflexion.

Tenant compte des considérations de M. Ruedi qui assimile la taxe foncière à une augmentation du produit de l'impôt, la commission décide d'inclure la taxe foncière dans le calcul péréquatif.

7.2.1. Arguments pour

Le seuil de 500.000 francs est une démarche visant un consensus, car il permettrait de ne pas pénaliser les contribuables moyens ayant acquis un bien immobilier, de plus, cette taxe ne viserait pas les "petits" propriétaires, mais notamment les grandes surfaces commerciales.

Même diminuée de $\frac{3}{4}$ de recettes, l'application de cette taxe foncière représenterait une somme non négligeable pour des communes telles que La Chaux-de-Fonds et Le Locle, par exemple.

Cette taxe pourrait également être instaurée une année au besoin, puis être retirée l'année suivante, ainsi les communes bénéficieraient d'une certaine autonomie dans la gestion de leurs recettes fiscales.

Un propriétaire possédant plusieurs immeubles d'une valeur de moins de 500.000 francs ne serait pas imposé.

L'introduction de cette nouvelle taxe toucherait les immeubles qui échappent aujourd'hui à l'impôt foncier communal et cantonal.

7.2.2. Arguments contre

La franchise fixée à 500.000 francs diminuera de $\frac{3}{4}$ le rendement par rapport à la taxe foncière antérieure, de plus, cette taxe pénaliserait les personnes qui font l'effort d'économiser en vue d'acheter un logement.

L'application de cette taxe apporterait une image négative pour toutes les personnes physiques, elle tendrait à une diabolisation de l'épargne.

Une taxe supplémentaire diminuerait l'attractivité d'une commune, surtout si cette dernière a déjà un coefficient fiscal élevé, de plus, elle risquerait d'accroître les disparités entre les communes, puisque le choix d'application en incomberait à leurs autorités.

Un commissaire relève quelques difficultés liées à l'application de cette nouvelle loi, notamment par rapport au seuil de 500.000 francs. Cette limite ne représenterait pour certaines entreprises qu'une petite somme, cependant, un amendement en vue d'instaurer une franchise pour les personnes morales et physiques permettrait de mieux équilibrer le problème. La commission ne souhaite pas ouvrir le débat quant à l'opportunité d'un amendement à ce sujet.

7.3. Proposition d'amendement

L'opportunité d'instaurer un coefficient fiscal minimal pour les communes qui souhaiteraient appliquer cette taxe foncière est également étudiée.

Sur proposition d'un commissaire, la commission accepte **par 8 voix contre 7** un amendement à ce sujet, soit d'instaurer un taux fixe de 70 minimal pour les communes qui aspireraient à appliquer la taxe foncière à l'instar de ce qui était déjà en vigueur dans l'ancienne loi (cf. art. 290, al. 2 LCdir).

En second lieu, cet amendement voté est opposé au projet de loi du parti ouvrier et populaire initialement proposé, soit de laisser libre choix aux communes d'instaurer la taxe fiscale sans tenir compte de l'indice fiscal. C'est ce dernier qui l'emporte **par 8 voix contre 7**.

7.4. Contre-projet, taxe au mètre carré

Un commissaire soumet une proposition différente pour prélever la taxe foncière, innovante et écologique selon ses termes. Il présente à la commission un contre-projet concernant une taxe foncière au mètre carré. Après analyse, **ce contre-projet est rejeté par 10 voix contre 1, et 4 abstentions**. La raison principale étant la difficulté de rendre applicable cette proposition. Cette dernière, en effet, serait plus à même d'être traitée au sein du Département de la gestion du territoire, au service de l'aménagement du territoire, au lieu de celui de la fiscalité.

8. CONCLUSION

Bien que la commission soit partagée sur ce projet, la commission a adopté ce rapport à l'unanimité et demande au Grand Conseil d'en prendre acte.

Veillez agréer, Monsieur le président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 7 mars 2008

Au nom de la commission fiscalité:

La présidente,
C. GUEISSAZ

La rapporteure,
N. FELLRATH

Avis du Conseil d'Etat

(Du 7 mai 2008)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

Sous le régime de l'ancienne loi sur les contributions directes, du 9 juin 1964, les communes avaient la compétence d'arrêter leur propre barème d'impôt progressif sur le revenu des personnes physiques. Le taux de l'impôt communal ne devait toutefois pas être supérieur au maximum fixé pour l'impôt cantonal direct. Ainsi, selon les circonstances, les communes ne pouvaient plus s'appuyer sur une augmentation de l'impôt direct pour se procurer des recettes fiscales supplémentaires.

Leur ultime recours était donc celui de la taxe foncière sur les immeubles, à la condition toutefois que le produit de l'impôt communal, y compris d'éventuelles taxes hospitalières et d'épuration, émoluments de ramassage et de traitement des déchets ou autres taxes analogues, rapporte au moins autant que le produit de l'impôt cantonal perçu sur leur territoire.

Cette contrainte traduisait la volonté du législateur cantonal, selon laquelle il convenait de privilégier l'impôt direct en tant que principale source de recettes communales, la taxe foncière n'étant en définitive qu'une solution d'appoint, réservée aux seules communes dont l'impôt direct était déjà très élevé.

Les circonstances qui prévalaient à l'époque de l'instauration de la taxe foncière ne sont plus du tout d'actualité.

Pour mémoire, à partir de 2001, la loi sur la péréquation financière intercommunale (LFPI), du 2 février 2000, a exercé un effet direct et immédiat sur les finances des communes, apportant en particulier une manne financière supplémentaire aux communes en difficulté. Ce simple constat permet de soutenir que dès l'entrée en vigueur de la nouvelle péréquation, la taxe foncière avait déjà perdu l'essentiel de sa raison d'être.

A ce propos, on relèvera également qu'en cas réintroduction de la taxe foncière communale, il faudra obligatoirement inclure cette recette comme élément déterminant dans les calculs de la péréquation financière.

Dès 2001 également, l'entrée en vigueur du barème unique de référence pour le calcul de l'impôt direct cantonal et communal et la compétence donnée aux communes de fixer librement leur coefficient d'impôt ont mis fin à la limite du taux maximum de l'impôt communal sur le revenu des personnes physiques, figurant dans l'ancienne loi. Les communes ont depuis lors la possibilité de se procurer des recettes fiscales supplémentaires en adaptant leur coefficient d'impôt, sans devoir recourir spécifiquement à la taxe foncière.

Le deuxième volet du désenchevêtrement des tâches entre l'Etat et les communes a eu pour effet d'abaisser sensiblement le besoin en recettes fiscales des communes et d'augmenter celui du canton. Ainsi, la part de l'impôt communal par rapport à l'impôt total a-t-elle fortement diminuée depuis 2005. En comparaison de cet impôt communal réduit des personnes physiques, la restauration de la taxe foncière équivaldrait, à une augmentation proportionnellement importante de la facture fiscale dans les communes qui l'auraient décidée, même si on tient compte de la franchise des cinq cents mille premiers francs d'estimation cadastrale non soumis à la nouvelle taxe.

Le projet de loi soumis à votre approbation prévoit de donner aux communes la faculté de prélever une taxe foncière, sans toutefois les y contraindre, comme c'est le cas de l'impôt foncier

qu'elles peuvent percevoir sur les immeubles appartenant à des institutions de prévoyance exonérées de l'impôt direct ou à des personnes morales, impôt foncier calculé sur la valeur cadastrale de leurs immeubles de placement.

En raison de l'interdiction constitutionnelle de la double imposition, lors des travaux de la commission fiscalité, nous avons rappelé qu'en cas de restauration de la taxe foncière, les communes devraient dans tous les cas choisir entre celle-ci et l'impôt foncier, pour les immeubles qui en font actuellement l'objet.

Cette liberté de choix ne va à l'évidence pas dans le sens d'une harmonisation matérielle de la fiscalité des communes, à laquelle le Conseil d'Etat est fermement attaché.

L'aménagement actuel de la fiscalité cantonale et communale ne permet en outre plus de fixer une référence ou une limite pour le prélèvement de la taxe foncière en fonction du produit de l'impôt communal par rapport à celui du canton, comme dans l'ancienne loi. Ainsi, la décision d'introduire ou non une taxe foncière communale dépendrait de la seule volonté du législatif communal, sans aucun lien avec le produit des impôts ordinaires de la commune.

Dans ce contexte, nous considérons que la restauration de la taxe foncière, en ce qu'elle participe à entretenir, voire à accentuer les divergences fiscales intercommunales, renforce aussi les antagonismes; elle pourrait dès lors donner inutilement des arguments supplémentaires aux citoyen-ne-s qui s'opposent aux projets de fusion de communes. Ce serait en contradiction avec les objectifs du Conseil d'Etat. Notre Autorité estime au contraire qu'il est nécessaire d'atténuer ces différences et qu'une fiscalité communale plus harmonieuse contribuera à la réforme de nos institutions politiques et à un meilleur équilibre entre les régions, au profit de leur développement.

Pour l'ensemble de ces motifs le Conseil d'Etat vous propose de refuser la proposition qui vous est soumise de réviser la loi sur les contributions directes (LCdir), du 21 mars 2000, dans le sens de la restauration de la taxe foncière communale.

Veillez agréer, Monsieur le président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre considération distinguée.

Neuchâtel, le 7 mai 2008

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président,
F. CUCHE

Le chancelier,
J.-M. REBER