



**a) Rapport de la commission législative au Grand Conseil
concernant
le projet de décret Raphaël Comte 08.179,
du 3 septembre 2008,
portant modification de la Constitution
de la République et Canton de Neuchâtel (Cst. NE)**

(Du 20 février 2009)

b) Avis du Conseil d'Etat

(Du 13 mai 2009)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

1. INTRODUCTION ET PROJET DE DECRET

En date du 3 septembre 2008, le député Raphaël Comte a déposé le projet de décret suivant:

08.179

3 septembre 2008

Projet de décret Raphaël Comte

**Décret portant modification de la Constitution de la République et Canton de Neuchâtel
(Cst. NE)**

*Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,
sur la proposition de la commission ...*

décède:

Article premier La Constitution de la République et Canton de Neuchâtel, du 24 septembre 2000, est modifiée comme suit:

Garanties fiscales **Article 31a** (*nouveau*)

¹Les principes généraux régissant le régime fiscal, notamment la qualité de contribuable, l'objet de l'impôt et son mode de calcul, sont définis par la loi.

²Les effets de la progression à froid frappant le revenu des personnes physiques sont automatiquement compensés par arrêté du Conseil d'Etat chaque fois que l'indice suisse des prix à la consommation a augmenté de 5%.

Art. 2 Le présent décret est soumis au référendum facultatif.

Art. 3 ¹Le Conseil d'Etat fixe la date d'entrée en vigueur du présent décret.

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,

Cosignataires: J.-B. Wälti, Y. Botteron, E. Berthet, Ph. Gnaegi, C. Guinand, S. Robert, Ph. Haeberli, D. Humbert-Droz, J. Frésard, J. Tschanz, P. Ummel, W. Jakob, F. Bigler, L. Amez-Droz, Ch. Imhof, F. Monnier, L. Stauffer, R. Tanner, A. Obrist, J. Besancet, J.-C. Legrix, P. Hainard, K.-F. Marti, R. Clottu, J.-P. Donzé, J.-C. Baudoin, P.-A. Steiner, M.-A. Nardin, M. Barben, C. Gueissaz, T. Perrin, J.-F. de Montmollin, Y. Fatton, E. Bernoulli et P. Castella.

Ce projet a été transmis à la commission législative comme objet de sa compétence.

La commission a siégé dans la composition suivante:

Président: M. Raphaël Comte
Vice-présidente: M^{me} Anne Tissot Schulthess
Rapporteur: M. Philippe Bauer
Membres: M. Michel Bise
M. Mario Castioni
M. Frédéric Cuche
M^{me} Fabienne Montandon
M. Armand Blaser
M. Christian Blandenier
M. Marc-André Nardin
M. Francis Monnier
M^{me} Veronika Pantillon
M. Alain Bringolf
M. Raymond Clottu
M. Bernhard Wenger

M. Yvan Botteron, démissionnaire, n'était pas encore remplacé lors de la séance d'examen du projet de décret. Il a ensuite été remplacé par M. Christian Blandenier.

2. TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission a examiné ce projet de décret lors de sa séance du 22 janvier 2009 et a siégé le 20 février 2009 pour l'adoption du présent rapport. MM. Jean Studer, conseiller d'Etat, chef du Département de la justice, de la sécurité et des finances, ainsi que le chef du service juridique et la cheffe du service du Grand Conseil ont participé à ses travaux.

3. POSITION DE L'AUTEUR DU PROJET DE DECRET

M. Raphaël Comte rappelle tout d'abord que la compensation des effets de la progression à froid ne vise qu'à corriger une augmentation de la fiscalité liée non pas à une augmentation du pouvoir d'achat des contribuables mais simplement aux augmentations de salaires liées à la compensation du renchérissement (indexation). Il est dès lors selon lui faux de parler, en matière de correction des effets de la progression à froid, de baisse d'impôts, étant entendu qu'il conviendrait plutôt de parler de conservation du pouvoir d'achat.

Il relève que tant la Confédération que les cantons connaissent tous des mécanismes de compensation des effets de la progression à froid et qu'en particulier, la loi neuchâteloise sur les contributions directes prévoit qu'à partir d'une augmentation de 5 % de l'indice des prix à la consommation, il doit y avoir une telle compensation.

Il rappelle aussi que lors du débat du mois de juin 2008, le Grand Conseil a considéré que la compensation des effets de la progression à froid dans sa forme actuelle (loi sur les contributions directes) était soumise aux mécanismes du frein aux dépenses et à l'endettement et nécessitait de ce fait un vote du Grand Conseil au surplus à la majorité qualifiée.

Compte tenu de ce qui précède, et estimant que la compensation des effets de la progression à froid est un dû pour chaque contribuable, il propose, de modifier la Constitution neuchâteloise en y introduisant une automaticité de ladite compensation lorsque l'indice des prix à la consommation augmente de plus de 5%.

4. POSITION DU CONSEIL D'ETAT

Le Conseil d'Etat rappelle qu'à une exception près au début des années 1990, la correction de la progression à froid a toujours fait l'objet dans le canton de Neuchâtel de modifications législatives ciblées aux termes desquelles, le Grand Conseil choisissait qui seraient les bénéficiaires de la baisse d'impôts liée à ladite correction. Il se demande s'il convient de supprimer cette liberté politique d'ailleurs privilégiée à deux reprises (en 2001 et en 2007) par le Grand Conseil. Il relève aussi que le Tribunal fédéral a confirmé qu'en l'état, la législation neuchâteloise tant en ce qui concerne les mécanismes de freins aux dépenses et à l'endettement que la fiscalité, permettait de soumettre au vote du Grand Conseil à une majorité qualifiée, la compensation des effets de la progression à froid.

Le Conseil d'Etat est de plus d'avis que l'automaticité de la compensation conduit à une baisse d'impôts, lorsque par exemple un salaire n'est pas indexé.

Il se demande aussi s'il est juste de prévoir une automaticité en la matière et si dans l'affirmative, il ne conviendrait pas aussi d'imaginer une automaticité quant à l'indexation des salaires de la fonction publique ou parapublique, ce qui à son avis n'est guère envisageable.

5. DEBAT D'ENTREE EN MATIERE

Après avoir obtenu quelques informations au sujet des systèmes en vigueur tant sur le plan fédéral que dans les cantons au sujet de la place des dispositions légales relatives à la matière (constitution ou loi) de l'automaticité ou non des corrections, de l'organe chargé d'appliquer cette correction (parlement ou gouvernement) et des modalités d'applications (adaptation des barèmes d'impôts et du montant des déductions par exemple), la commission constate que deux conceptions de la fiscalité et en l'espèce de la compensation des effets de la progression à froid s'opposent, et la majorité des membres de la commission préfère à l'automaticité de la correction de la progression à froid un système plus souple qui permet de cibler les groupes de contribuables qui pourraient bénéficier d'une baisse d'impôt. Même si des renseignements complémentaires au sujet des systèmes en vigueur dans les cantons pourraient être utiles, les positions sont figées et qu'il convient de voter sur l'entrée en matière.

Au vote, la commission refuse l'entrée en matière sur le projet de décret par 8 voix contre 6.

6. CONCLUSION

La commission a adopté le présent rapport lors de sa séance du 20 février 2009, à l'unanimité de ses membres présents.

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

Neuchâtel, le 20 février 2009

Au nom de la commission législative

Le président,
R. COMTE

Le rapporteur,
PH. BAUER

Avis du Conseil d'Etat

(Du 13 mai 2009)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

1. BREF RAPPEL DES FAITS

Jusqu'en 2007, le Conseil d'Etat avait la compétence de corriger lui-même les effets du renchérissement par une adaptation des barèmes d'impôt sur le revenu des personnes physiques et des déductions en francs sur le revenu, lorsque certaines conditions étaient réunies.

Cette délégation de compétence n'était toutefois plus compatible avec les mécanismes de maîtrise des finances, introduits par l'article 57 de la Constitution cantonale, adopté en votation populaire le 5 juin 2005, et l'article 4 de la loi sur les finances qui exige une majorité qualifiée pour toute modification de la législation fiscale entraînant une augmentation ou une diminution des recettes fiscales supérieure à cinq millions de francs par année.

Le 26 juin 2007, le Grand Conseil a ainsi adopté par 77 voix contre 18 une modification de l'article 45, alinéas 1 et 2, de la loi sur les contributions directes (LCdir) du 21 mars 2000, qui prévoit notamment que "Le Conseil d'Etat présente au Grand Conseil un projet d'adaptation dans le courant de l'année précédant la période fiscale, lorsque l'indice suisse des prix à la consommation (IPC) a augmenté d'au moins 5% depuis l'entrée en vigueur de la présente loi ou depuis la dernière adaptation. Est déterminant le niveau de l'indice une année avant le début de la période fiscale."

Dans un arrêt rendu le 21 avril 2008, le Tribunal fédéral a rejeté un recours attaquant ce nouvel article 45 LCdir. Dans ses considérants, le Tribunal fédéral a confirmé le bien-fondé de la modification de la LCdir adoptée par le Grand Conseil, constatant que "L'art 45 LCdir s'inscrit dans les principes découlant de la norme précitée en conférant la compétence décisionnelle au Grand Conseil et en prévoyant une majorité qualifiée des trois cinquièmes de ses membres".

C'est dans le sillage de ces décisions qu'il convient d'apprécier, au double plan fiscal et juridique, le projet de décret Raphaël Comte, proposant d'ancrer le principe de l'automaticité de la compensation de la progression à froid dans la Constitution cantonale.

**2. LA COMPENSATION DES EFFETS DE LA PROGRESSION A FROID:
APPRECIATION FISCALE ET FINANCIERE**

On rappellera en préambule que nous connaissons un système d'impôt dit progressif. Celui-ci a pour effet que le renchérissement du coût de la vie et l'augmentation nominale des revenus qui en résulte provoquent, avec le temps, une augmentation de la charge fiscale du contribuable qui n'a pas été explicitement souhaitée par le législateur. C'est cette augmentation que l'on appelle la progression à froid et que la Conférence suisse des impôts définit comme "l'augmentation plus que proportionnelle de la charge fiscale – et dans une mesure variable – pour les diverses classes de revenu dans un régime où le revenu nominal croît tandis que le revenu réel ne se modifie pas".

L'indice des prix à la consommation (IPC) est utilisé pour calculer l'indexation des salaires, d'une part, et la compensation de la progression à froid, d'autre part. Sur le plan statistique, l'IPC sert également de déflateur pour convertir le salaire nominal en salaire réel.

Sans une adaptation du barème et des déductions sociales, l'augmentation du revenu nominal liée à l'augmentation du coût de la vie engendrerait une hausse de l'imposition en raison de la progressivité des barèmes d'impôt. Il en résulterait une baisse du revenu réel: c'est ce que vise à éviter la correction de la progression à froid. Dans la même logique, si le revenu nominal reste constant et que l'IPC augmente, le revenu réel diminue mais il n'y a alors pas d'augmentation d'impôt. En revanche, compenser les effets de la progression à froid alors que les revenus nominaux n'augmentent pas revient à offrir une baisse d'impôt, ce qui n'est pas le but de la progression à froid. C'est justement le principal travers d'une correction automatique comme celle proposée par le projet de décret Raphaël Comte.

Cet automatisme soulève encore un autre problème, cette fois-ci en matière de politique financière. En effet, les diminutions d'impôt qui en résulteraient dépasseraient largement la limite de 5.000.000 francs fixée à l'article 4 de la loi sur les finances. Comme nous l'avons relevé plus haut, cet article découle lui-même de l'article 57 de la Constitution qui exige une majorité qualifiée de trois cinquièmes des membres du Grand Conseil pour les lois et décrets qui entraînent une diminution importante des recettes fiscales. Le Conseil d'Etat voit mal comment il serait possible de concilier l'automatisme du projet de décret avec les exigences de l'article 57 Cst.

C'est pourquoi l'automatisme proposé par le projet de décret Raphaël Comte risque de créer rapidement une situation insurmontable pour les autorités politiques et de mener la politique financière des collectivités publiques neuchâteloises dans une impasse. Les mêmes autorités, non seulement au niveau cantonal mais encore au niveau communal, seraient en outre privées de toute liberté d'appréciation et d'action par rapport à la situation financière générale. La disposition proposée par le projet Raphaël Comte empêcherait également le Conseil d'Etat et le Grand Conseil de préférer à la compensation de la progression à froid, des diminutions d'impôt ciblées sur certaines catégories de contribuables, comme elles l'ont fait, en automne 2007, en adoptant un train de mesures pour les familles et les contribuables à revenu modeste.

Très rapidement, une compensation automatique de la progression à froid entraînerait une perte de maîtrise de la politique fiscale cantonale et une perte de maîtrise des finances de l'Etat et des communes.

3. SITUATION AUX NIVEAUX FEDERAL ET CANTONAL

L'opportunité d'une norme sur la compensation des effets de la progression à froid dans un texte constitutionnel, telle que proposée par le projet de décret en question, mérite également d'être examinée. Le contenu d'une Constitution reflète les valeurs fondamentales et le projet de société d'une population donnée. La proposition en question revient à se demander si une correction automatique de la progression à froid revêt une importance telle qu'elle doive trouver place dans notre charte fondamentale. Le Conseil d'Etat ne le pense pas.

Si le projet de décret Raphaël Comte devait être accepté, il ferait en outre de Neuchâtel un cas unique en Suisse. Certes, la correction de la progression à froid n'est pas une spécificité propre à notre canton. Elle est même largement répandue en Suisse. Mais seuls la Confédération et deux cantons ont retenu l'option de l'évoquer au niveau constitutionnel. La Constitution fédérale (art. 128) et la Constitution du canton de Soleure (art. 133) se contentent de mentionner le principe général d'une compensation périodique de la progression à froid. La Constitution vaudoise (art. 167) précise quant à elle que la loi compense les effets de la progression à froid à chaque période fiscale. C'est le seul cas où une forme d'automatisme est explicitement prévue au niveau constitutionnel. Mais à la différence du projet de décret Raphaël Comte, le seuil atteint par l'indice des prix à la consommation est fixé dans la loi et non dans la Constitution.

La diversité des solutions appliquées dans les cantons et au niveau fédéral démontre là encore clairement que la correction de la progression à froid n'est ni un droit fondamental ni une obligation découlant du droit fédéral mais un choix qui relève exclusivement de la souveraineté de chaque canton, tant dans son principe que dans son aménagement.

4. IMPACT SUR LES COMMUNES

Nous avons déjà évoqué quelques effets du projet de décret Raphaël Comte sur les communes et sur les relations entre les institutions politiques. Pour rappel, les décisions que le Grand Conseil est appelé à prendre en matière fiscale, pour adapter le barème et/ou les déductions sociales, concernent à la fois les recettes de l'Etat et celles des communes, ce qui n'est pas le cas des dépenses: le Grand Conseil se prononce exclusivement sur les charges de l'Etat même si ses décisions peuvent avoir des conséquences, mais indirectes cette fois-ci, sur les finances des communes.

Toute correction de la progression à froid décidée au niveau cantonal réduit ainsi directement les moyens à disposition des communes. Par voie de conséquence, certaines d'entre elles pourraient être amenées, selon leur situation financière, à décider de relever leur coefficient fiscal pour compenser la baisse de recettes causée par une correction automatique de la progression à froid.

Il est utile de rappeler ici que le budget de fonctionnement d'une commune doit être équilibré et qu'il peut être refusé par le Conseil d'Etat s'il présente un déficit supérieur à la fortune nette, en vertu de l'article 58, alinéa 2, de la loi sur les communes (LCO) du 21 décembre 1964. Il serait tout même paradoxal qu'en raison d'une compensation automatique de la progression à froid, le Conseil d'Etat soit obligé d'inviter la commune à réviser sa fiscalité, voire, si les mesures nécessaires ne sont pas prises, d'instituer, pour l'exercice concerné, un impôt communal additionnel, comme le prévoit l'alinéa 3 du même article.

Dans ce contexte, la majorité qualifiée du Grand Conseil requise par l'article 57 de la Constitution et de l'article 4 de la loi sur les finances pour des diminutions d'impôt qui dépasseraient largement la limite de 5.000.000 francs constitue donc bel et bien un mécanisme de maîtrise de la fiscalité et des finances non seulement pour l'Etat mais encore pour les communes.

Compte tenu des sommes que représente la correction de la progression à froid, cette limite garantit aussi aux communes la possibilité de faire entendre leur voix dans le cadre d'une procédure de consultation ordinaire ou durant le débat parlementaire. Leur situation financière, leurs positions et leurs propositions peuvent être prises en compte dans le processus de décision démocratique propre à nos institutions politiques. C'est cette possibilité que remet totalement en cause l'automatisme proposée par le projet de décret Raphaël Comte. Et cela, le Conseil d'Etat ne le souhaite en aucun cas.

5. CONCLUSION

En résumé, le Conseil d'Etat estime que la correction automatique de la progression à froid n'a pas sa place dans la Constitution. Il est d'avis que cette proposition pourrait aller bien au-delà de son objectif et entraîner, en réalité, une perte de maîtrise des recettes fiscales et de la fiscalité qui pourraient d'une part mener la politique financière de l'Etat et des communes dans une impasse, d'autre part conduire à des blocages insurmontables en raison des majorités qualifiées exigées par l'article 57 de la Constitution.

Pour le Conseil d'Etat, ce projet n'est donc pas du tout opportun sous l'angle constitutionnel et législatif. En outre, il recèle des risques très importants au double plan fiscal et financier: très rapidement, la perte de maîtrise de la fiscalité générée par une correction automatique de la progression à froid mènerait tout droit à la perte de la maîtrise des finances. Et ce qui est vrai pour l'Etat, nous l'avons vu, l'est tout autant pour les communes. Le projet de décret Raphaël Comte irait ainsi dans un sens opposé à la volonté que le peuple neuchâtelois a clairement manifestée en adoptant à plus de 85% les mécanismes de maîtrise des finances, le 5 juin 2005.

Pour toutes ces raisons, le Conseil d'Etat vous invite à suivre l'avis de la commission législative et à refuser l'entrée en matière sur le projet de décret qui vous est soumis.

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

Neuchâtel, le 13 mai 2009

Au nom du Conseil d'Etat:

Le président,
R. DEBÉLY

Le chancelier,
J.-M. REBER