

Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil

(Du 28 mars 2011)

PROPOSITIONS DE LA COMMISSION PARLEMENTAIRE**Projet de décret soumettant au vote du peuple
l'initiative législative populaire cantonale "Pour une
participation des grandes fortunes limitée dans le temps"**

La commission parlementaire fiscalité,

composée de M^{mes} et MM Denis de la Reussille, président, Théo Huguenin-Elie, vice-président, Jérôme Amez-Droz rapporteur, Doris Angst, Roby Tschopp, Christiane Bertschi, Martial Debély, Sylvie Fassbind-Ducommun, Philippe Loup, Hermann Frick, Sandra Menoud, Claude Guinand, Pierre Castella (en remplacement de M^{me} Caroline Gueissaz), Raymond Clottu et Bernhard Wenger.

fait les propositions suivantes au Grand Conseil:

Considérations de la commission**1. Oubli de l'initiative dans les tiroirs du Conseil d'Etat**

La commission fiscalité déplore le traitement si tardif de cette initiative législative populaire. Ce n'est qu'en mai 2011 que la commission a été saisie de cet objet après qu'il ait été "oublié" durant cinq dans les tiroirs du Conseil d'Etat... L'article 110, alinéa 1, de la loi sur les droits politiques (LDP) est très clair sur le délai concernant le traitement de l'initiative législative: "Le Grand Conseil doit se prononcer sur l'initiative législative au plus tard douze mois après qu'elle lui a été transmise". Encore fallait-il qu'elle lui soit transmise... Cet oubli du Conseil d'Etat bafoue les droits populaires et n'encourage pas la population à faire confiance aux politiques. Nous espérons que le Conseil d'Etat saura tirer les conclusions qui s'imposent. La commission a souhaité traiter cette initiative après le projet de réforme de la fiscalité des personnes physique. Elle a écrit au comité d'initiative pour l'informer de ce nouveau délai.

2. Position de la commission sur l'initiative populaire cantonale "Pour une participation des grandes fortunes limitées dans le temps"

Sur le fond, la majorité de la commission fiscalité rejette l'initiative proposée. Alors que l'image d'enfer fiscal de notre canton est en passe de n'être plus qu'un mauvais souvenir, la majorité de la commission pense que soutenir cette initiative donnerait un message incohérent et contradictoire. La bonne dynamique fiscale que connaît notre canton depuis l'acceptation par le peuple de la réforme de la fiscalité des entreprises et plus récemment par le soutien quasi unanime du Grand Conseil à la réforme de la fiscalité des personnes physiques ne doit pas être réduite à néant.

3. Est-ce que cette initiative à un caractère confiscatoire?

La commission s'est interrogée sur le possible caractère confiscatoire présenté par l'initiative. Elle a demandé un avis de droit au service des contributions sur cette question. Cet avis sera annexé au rapport de la commission.

4. Conclusion

En conclusion, la majorité de la commission fiscalité propose au Grand Conseil d'accepter le décret présenté par le Conseil d'Etat recommandant le rejet de l'initiative législative populaire cantonale "Pour une participation des grandes fortunes limitées dans le temps". En outre, pour les mêmes raisons déjà évoquées ci-dessus, la commission propose le classement du projet de loi du groupe PopVertsSol 09.183 fixant un impôt cantonal de solidarité.

Entrée en matière (art. 64 OGC)

A l'unanimité, la commission propose au Grand Conseil d'entrer en matière sur ce projet de décret.

Amendement refusé par la commission (art. 60, al. 2, OGC)

Article 2

Le Grand Conseil recommande au peuple l'acceptation de l'initiative.

Par 10 voix contre 2 et 3 abstentions, la commission a refusé cet amendement.

Vote final

Par 12 voix et 3 abstentions, la commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de décret tel qu'il est présenté par le Conseil d'Etat.

Préavis sur le traitement du projet (art. 102ss OGC)

A l'unanimité, la commission propose au bureau du Grand Conseil que le projet soit traité par le Grand Conseil en débat libre.

Proposition de classement d'un projet de loi

Par 12 voix contre 3, la commission propose au Grand Conseil d'accepter le classement du projet de loi du groupe PopVertsSol 09.183, du 1^{er} décembre 2009, fixant un impôt cantonal de solidarité (fortune) (voir annexe 2).

Neuchâtel, le 4 juin 2012

Au nom de la commission fiscalité

Le président,
D. DE LA REUSSILLE

Le rapporteur,
J. AMEZ-DROZ



RÉPUBLIQUE ET CANTON DE NEUCHÂTEL

DÉPARTEMENT DE LA JUSTICE,
DE LA SÉCURITÉ ET DES FINANCES
SERVICE DES CONTRIBUTIONS
DIRECTION

Note à l'attention des : Membres de la commission fiscalité

Sujet : Impôt confiscatoire

A la demande de M. Wahid, nous vous présentons l'avis de droit suivant:

L'art. 26 Cst., qui garantit la propriété ("Eigentumsgarantie")¹, élève celle-ci au rang d'institution "*fondamentale de l'ordre juridique suisse*"² ("Institutsgarantie")³. Cette garantie institutionnelle interdit au législateur de vider le "noyau dur" de la propriété⁴.

Selon la jurisprudence constante du Tribunal Fédéral, la garantie de la propriété se limite à proscrire une imposition de nature confiscatrice, c'est-à-dire une "*atteinte extraordinairement grave à la fortune privée (...), qui entamerait la substance de la matière imposable et qui ébranlerait l'équilibre financier du débiteur au point de le priver en fait des droits essentiels de la propriété*"⁵. En d'autres termes, comme l'a rappelé la Haute Cour dans un arrêt récent : "*une prétention fiscale ne doit pas porter atteinte au noyau essentiel de la propriété privée. Il incombe au législateur de conserver la substance du patrimoine du contribuable et de lui laisser la possibilité d'en former un nouveau*"⁶.

La portée l'art. 26 Cst. varie toutefois suivant que le contrôle constitutionnel intervient à l'occasion d'une décision d'application ou lors d'un contrôle abstrait⁷. Le contrôle constitutionnel concret se concentre sur l'application de la norme au cas d'espèce.

Cela étant, à notre connaissance, le Tribunal Fédéral n'a jamais retenu une violation de la garantie de la propriété dans le cadre du contrôle abstrait d'une norme fiscale.

Le Tribunal Fédéral examine l'ensemble des circonstances, en particulier⁸:

- la **charge** fiscale effective supportée par le contribuable;
- l'**intensité** relative de l'atteinte au patrimoine du contribuable;

¹ On trouve la même garantie à l'Art. 25 Cst-NE de sorte que cette disposition n'a pas de portée propre par rapport à l'art. 26 Cst (cf. JdT 1988 I 579; JdT 1980 I 351)

² ATF 119 Ia 348, 353

³ ATF 127 Ia 60, 68A. Il s'agit de la fonction institutionnelle de l'art. 26 Cst. Cette disposition déploie également une fonction individuelle dont il n'est pas question ici, ATF 119 Ib 380 = JdT 1195 I 470 ; 113 Ia 119, 122; AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, Vol II, N 801; AUBERT/MAHON, N 7 et ss ad Art. 26

⁴ AUBERT/MAHON, N 16 ad Art. 26 ; AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, Vol II, N 804

⁵ JdT 1978 I 530; JdT 1975 I 297

⁶ ATF 128 II 112, 126. Voir aussi récemment ATF du 11.10.2006, 2P.151/2006, consid. 5.2 ; ATF du 30.11.2004, 2P.139/2004, consid. 4.1

⁷ ATF 106 Ia 350

⁸ JdT 1981 556; ATF 102 Ia 220 = JdT 1978 I 524; ATF du 5.7.1996, StE 1997 A.22 N 2; ATF 106 Ia 355; ATF 122 I 305, consid. 7. Comme l'a encore jugé la Haute Cour récemment (ATF 128 II 112): " Pour juger si une imposition a un effet confiscatrice, le taux de l'impôt exprimé en pour cent n'est pas seul décisif; il faut examiner la charge que représente l'imposition sur une assez longue période, en faisant abstraction des circonstances extraordinaires; à cet effet, il convient de prendre en considération l'ensemble des circonstances concrètes, la durée et la gravité de l'atteinte ainsi que le cumul avec d'autres taxes ou contributions"; ATF 12.12.2003, 2P.80/2003, consid. 2.4.2

- le **cumul** avec d'autres contributions. En d'autres termes, le taux de l'impôt exprimé en pour cent n'est pas seul décisif. Il s'agit au contraire de procéder à une analyse "consolidée" et de vérifier si la charge fiscale globale effectivement supportée par le contribuable heurte la garantie de la propriété;
- La **durée** de l'atteinte au patrimoine du contribuable. Selon la jurisprudence, le point de savoir si l'impôt revêt un caractère confiscatoire doit s'apprécier sur une longue durée, c'est-à-dire sur plusieurs périodes fiscales. En conséquence, selon la jurisprudence, une atteinte limitée à quelques périodes fiscales n'est pas encore constitutive d'une violation de l'art. 26 Cst.
- La **cause** de l'imposition excessive. Selon la jurisprudence, la garantie de la propriété n'est pas violée lorsque la charge fiscale excessive liée aux impôts sur le revenu et la fortune peut être imputée au contribuable. Tel est le cas lorsque celui-ci renonce librement ("freiwillig") à un revenu en raison (i) de rapports familiaux ou (ii) en vue de réaliser ultérieurement un revenu plus important (par exemple un gain en capital lors de la vente du bien).

Dans un arrêt du 10 mai 1985, les juges de Mon-Repos ont reconnu que l'imposition frappant le contribuable heurtait la garantie de la propriété. Dans cette affaire, une rente viagère d'environ CHF 2'000, destinée à l'entretien du contribuable, avait été successivement frappée de l'impôt sur les successions (imposition du droit de base) et des impôts sur le revenu (imposition de la rente). Compte tenu de la situation relativement modeste du contribuable, la charge fiscale globale supportée par celui-ci, représentant au total 55%, fut jugée confiscatoire⁹.

Le seuil de 55% dégagé dans cet arrêt n'est pas érigé au rang de principe général. L'analyse du Tribunal Fédéral semble davantage orientée sur la situation concrète du contribuable. Ainsi, dans cette affaire, la Haute Cour s'est appuyée sur la situation personnelle du contribuable (contribuable modeste) et sur le fait que le revenu perçu par celui-ci était destiné à son entretien. Selon nous, c'est donc uniquement par rapport à ces circonstances que le seuil de 55% doit être compris.

En l'état actuel de la jurisprudence, il faut donc considérer que la fixation générale d'un maximum d'imposition incombe exclusivement au législateur.

Enfin, la portée de l'art. 26 Cst. n'est pas identique suivant que le contrôle constitutionnel intervient de manière concrète ou abstraite. La prise en compte de la charge fiscale globale supportée par le contribuable - en particulier le cumul des impôts sur le revenu et la fortune – se prête mieux au contrôle concret¹⁰.

Il est incontestable que l'adoption de l'initiative conduirait à une augmentation très importante de la charge fiscale liée à l'impôt cantonal sur la fortune. Cela étant, dans le cadre d'un contrôle de conformité abstraite et compte tenu de la jurisprudence actuelle du Tribunal Fédéral, il nous paraît difficile d'affirmer que l'initiative heurte la garantie de la propriété prévue par l'art. 26 Cst.

Cela étant, nous n'excluons pas que la participation proposée, conjuguée avec les impôts sur le revenu et la fortune, puisse heurter l'art. 26 Cst. à l'occasion d'une décision d'application. Nous pensons en particulier au contribuable disposant d'une fortune très importante, mais dont le revenu est très modeste. Nous rappelons qu'actuellement les rendements financiers sont historiquement très bas.

J. Schoepfer, juriste

⁹ Archives 56 439

¹⁰ En ce sens RICHNER, Ist die Vermögenssteuer gerechtfertigt, 207

1^{er} décembre 2009

09.183

Projet de loi du groupe PopVertsSol**Budget de l'Etat pour l'exercice 2010****Loi fixant un impôt cantonal de solidarité (fortune)***Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,**sur la proposition de....., du.....**décète:*

Objet de la loi **Article premier** Le canton perçoit une participation extraordinaire sur la fortune des personnes physiques.

Assuj. **Art. 2** Sont assujetti-e-s à la participation extraordinaire toutes et tous les contribuables soumis-e-s à l'impôt direct cantonal sur la fortune.

Fortune impos. **Art. 3** La participation extraordinaire est perçue sur les mêmes bases que l'impôt direct cantonal sur la fortune.

Catégorie et taux **Art. 4** ¹La participation extraordinaire de base est déterminée d'après le système progressif par catégories, selon le barème suivant:

<i>Catégories</i>		<i>Taux de chaque catégorie</i>	<i>Participation due pour la fortune maximale de la catégorie</i>	<i>Taux réel du maximum de chaque catégorie</i>
<i>Fr.</i>	<i>Fr.</i>	<i>‰</i>	<i>Fr.</i>	<i>‰</i>
0.-	à 250'000.-	0,00	0.-	0,000
251'000.-	à 500'000.-	0,20	50.-	0,100
501'000.-	à 750'000.-	0,60	200.-	0,260
751'000.-	à 1'000'000.-	0,80	400.-	0,400
1'001'000.-	à 1'250'000.-	1,00	650.-	0,520

²La fortune supérieure à 1.250.000 francs est imposée à 0,520‰.

³La fortune des époux qui vivent en ménage commun est frappée du taux correspondant aux 55% de son montant

⁴La fortune nette imposable est arrondie au millier de francs inférieur.

Participation extraordinaire et coefficient

Art. 5 ¹Le montant de la participation extraordinaire s'obtient en multipliant la participation extraordinaire de base, déterminée conformément à l'article 4, par un coefficient.

²Le coefficient correspond à celui de l'impôt direct cantonal dû par les personnes physiques fixé par le Grand Conseil par voie de décret.

Perception **Art. 6** Le montant de la participation extraordinaire est perçu selon les modalités de perception de l'impôt direct cantonal.

Autorités **Art. 7** Les autorités de taxation et de perception sont celles prévues par la loi sur les contributions directes (LCdir), du 21 mars 2000.

Voies de droit **Art. 8** ¹La ou le contribuable peut adresser à l'autorité fiscale une réclamation écrite contre la décision de taxation définitive dans les trente jours qui suivent sa notification.

²La ou le contribuable peut ensuite interjeter recours contre les décisions sur réclamation prises par l'autorité fiscale au Tribunal fiscal dans un délai de trente jours à compter de la notification de la décision.

³La ou le contribuable et l'autorité fiscale dont la décision est contestée peuvent ensuite interjeter recours contre le jugement sur recours au Tribunal administratif dans un délai de trente jours à compter de la notification du jugement sur recours complètement motivé.

Renvoi

Art. 9 Sous réserve des dispositions précédentes, la loi sur les contributions directes (LCdir), du 21 mars 2000, s'applique également à la participation extraordinaire.

*Référendum
facultatif*

Art. 10 La présente loi est soumise au référendum facultatif.

Art. 11 ¹La présente loi a effet jusqu'au 31 décembre 2010. Seule la période fiscale 2010 est concernée.

²Le Conseil d'Etat pourvoit, s'il y a lieu, à sa promulgation et à son exécution.

³Il fixe son entrée en vigueur, qui peut intervenir de manière rétroactive.

⁴La promulgation et l'entrée en vigueur de la présente loi est subordonnées à son adoption par le Grand Conseil, en cas de référendum, à leur acceptation par le peuple.

⁵Cette caducité est constatée par le Conseil d'Etat par voie d'arrêté.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil:

La présidente,

Les secrétaires,