



**Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil
à l'appui
d'un projet de décret concernant la recevabilité matérielle de
l'initiative législative populaire cantonale "Pour la
défiscalisation totale des primes maladie obligatoires"**

(Du 14 septembre 2016)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

Un comité d'initiative a annoncé à la chancellerie d'État le lancement d'une initiative législative populaire cantonale intitulée "Pour la défiscalisation totale des primes maladie obligatoires". Le texte en est le suivant:

"Les électrices et les électeurs soussignés, faisant application des articles 98 et suivants de la loi sur les droits politiques, du 17 octobre 1984, demandent par voie d'initiative la modification de la Loi sur les Contributions directes (LCdir), du 21 mars 2000. Celle-ci doit être modifiée comme suit :

Art. 36 Sont déduits du revenu (remplacé)

g) La totalité des primes d'assurance-maladie obligatoire au sens de la loi fédérale sur l'assurance maladie du 18 mars 1994 effectivement payées par le contribuable pour lui-même, le cas échéant pour son conjoint et les personnes à sa charge au sens de l'article 39.

Disposition (nouveau)

Le nouveau texte de l'article 36, let. g entre en vigueur pour la taxation fiscale de l'année suivant son acceptation."

Le lancement de l'initiative a été publié dans la Feuille officielle numéro 49, du 11 décembre 2015, et les listes de signatures attestées ou le certificat de leur dépôt auprès des Conseils communaux ont été déposés à la chancellerie d'État le 31 mai 2016, conformément à l'article 105 de la loi sur les droits politiques (LDP), du 17 octobre 1984.

Par arrêté du 28 juin 2016, publié dans la Feuille officielle numéro 26, du 1^{er} juillet 2016, la chancellerie d'État a arrêté le nombre de signatures valables à 6'083, 514 ayant été annulées, en application de l'article 107 LDP.

Cet arrêté n'a fait l'objet d'aucune contestation au sens de l'article 134, alinéa 1, LDP.

1. NOMBRE DE SIGNATURES

L'initiative législative populaire cantonale "Pour la défiscalisation totale des primes maladie obligatoires" a recueilli, dans le délai de six mois prévu à l'article 105 LDP, le nombre de signatures nécessaires fixé à 4'500 par l'article 40, alinéa 1 de la Constitution de la République et Canton de Neuchâtel (Cst NE), du 24 décembre 2000.

2. TRAITEMENT DE L'INITIATIVE LÉGISLATIVE POPULAIRE CANTONALE

L'initiative ayant recueilli le nombre prescrit de signatures valables, le Conseil d'État présente au Grand Conseil un rapport préliminaire l'invitant à se prononcer sur la recevabilité matérielle de celle-ci, dans les trois mois qui suivent la publication des résultats dans la Feuille officielle (art. 107, al. 3, LDP).

Si l'initiative est déclarée recevable par le Grand Conseil, le Conseil d'État la lui transmet accompagnée d'un rapport dans les deux ans qui suivent la publication des résultats dans la Feuille officielle (art. 107, al. 4, LDP).

Le Grand Conseil a alors douze mois pour se prononcer sur l'initiative (art. 110, al. 1, LDP).

Si, comme celle qui fait l'objet du présent rapport, l'initiative est conçue en la forme d'un projet rédigé, le Grand Conseil peut :

- a) l'approuver par une loi ou un décret ;
- b) ne pas l'approuver ; le projet est alors soumis au vote du peuple accompagné ou non d'une proposition de rejet et, le cas échéant, d'un contre-projet (art. 110, al.3, LDP).

Le présent rapport vise exclusivement à traiter de la recevabilité matérielle de l'initiative à l'exclusion de toute autre considération quant à son contenu. Cela signifie qu'il y a lieu de se prononcer sur le respect des principes de l'unité de la forme et de la matière, sur celui de l'unité de rang, d'examiner si l'initiative est conforme aux normes supérieures de droit fédéral, à celles des conventions intercantionales ou internationales, ainsi qu'aux normes internes de droit cantonal dont la hiérarchie ne saurait être altérée. Enfin, il convient de mentionner que l'examen porte aussi sur l'exécutabilité de l'initiative et sur son respect du principe de la bonne foi. Si l'initiative est déclarée recevable par le Grand Conseil, nous vous la transmettrons, accompagnée d'un rapport dans les deux ans qui suivent la publication des résultats (art. 107, al. 4, LDP).

2.1. Respect du principe de l'unité de la forme

Cette règle signifie que l'initiative se présente soit comme un projet rédigé de toutes pièces, soit comme une demande conçue en termes généraux. Cette règle empêche les auteurs de l'initiative de jouer sur tous les tableaux et les obligent à choisir clairement entre les deux genres prévus. Avant tout, c'est l'intention des promoteurs qui est déterminante. En l'espèce, l'initiative vise à modifier la lettre g de l'article 36 LCdir. Dans sa teneur actuelle, cette disposition se présente comme suit :

"Sont déduits du revenu les primes d'assurance-vie, d'assurance maladie, ainsi que les intérêts des capitaux d'épargne au profit du contribuable, le cas échéant de son conjoint

et des personnes à sa charge au sens de l'article 39, jusqu'à concurrence d'un montant global de 4.800 francs pour les contribuables mariés vivant en ménage commun et d'un montant de 2.400 francs pour les autres contribuables ; ces montants sont augmentés de 25% pour les contribuables qui ne versent pas de cotisations selon les lettres e et f. Ils sont augmentés de 800 francs pour chaque personne pour laquelle le contribuable peut faire valoir une déduction au sens de l'article 39, alinéas 1 et 2".

En l'espèce, l'initiative revêt la forme d'un projet rédigé puisqu'elle substitue au texte ci-dessus une nouvelle teneur de la lettre g de l'article 36 LCdir. Elle satisfait à la première condition de recevabilité prévue à l'article 98, alinéa 2 LDP.

2.2. Respect du principe de l'unité de la matière

L'initiative ne concerne qu'une seule matière, à savoir le montant de la déduction des primes d'assurance-maladie obligatoire, qui est revu à la hausse. La condition de recevabilité prévue à l'article 98, alinéa 2 LDP, est ainsi également remplie.

2.3. Respect du principe de l'unité de rang

L'unité de rang implique que chaque demande d'initiative concerne exclusivement soit la Constitution, soit la loi, soit un décret. Elle ne peut viser en même temps la révision de normes qui appartiennent à des rangs différents.

L'initiative qui fait l'objet du présent rapport ne vise pas à la modification d'une règle constitutionnelle. Elle propose clairement la modification d'une loi, la LCdir, et remplit ainsi la troisième condition de recevabilité prévue à l'article 98, alinéa 1, LDP.

2.4. Conformité au droit supérieur

Pour être valides, les initiatives cantonales doivent être conformes au droit fédéral, respecter les droits fondamentaux garantis par la Constitution fédérale, telle la garantie de la propriété, et par les traités internationaux. S'agissant de la conformité au droit fédéral, l'élément essentiel à prendre en considération est le texte même de l'initiative et la manière dont elle sera appliquée. Dans le cadre de sa mise en œuvre, il faut qu'une initiative concerne un domaine dans lequel le canton jouit d'une compétence, soit propre, soit déléguée, pour légiférer. L'initiative doit en d'autres termes respecter la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons, telle qu'elle est définie par la Constitution fédérale et les lois. C'est manifestement le cas en l'espèce, comme par le passé.

En demandant une hausse de la déduction des primes d'assurance-maladie obligatoire, l'initiative respecte les libertés individuelles et la garantie de la propriété, de même que les principes généraux du droit, comme l'égalité de traitement. Son contenu n'est pas incompatible avec une norme de rang supérieur qui la rendrait sans objet. Elle se conforme au droit fédéral et ne viole aucun engagement valablement souscrit par le canton. Elle obéit au surplus à l'ensemble de l'ordre juridique cantonal. Aussi respecte-t-elle le principe de la conformité au droit supérieur.

2.5. Principe de l'exécutabilité

Le principe de l'exécutabilité d'une initiative est une règle générale qui s'impose dans tous les cas et qui est reconnu tant par la doctrine et la jurisprudence même à défaut de disposition expresse. Il a pour fondement le fait de ne pas organiser de votations si la

décision qui en découle ne peut être suivie d'effets. L'invalidation d'une initiative pour cause d'inexécutabilité est soumise à des conditions très strictes. Pour qu'une initiative soit viciée, il faut que l'inexécutabilité constatée soit absolue, manifeste et de nature matérielle. Une simple difficulté dans sa réalisation ne suffit pas. Enfin, le défaut doit être hors de doute et doit ressortir du texte lui-même. Dans le cas d'espèce, aucun obstacle ne ressort du texte de l'initiative, qui est ainsi exécutable.

2.6. Respect du principe de la bonne foi

L'initiative doit répondre aux exigences de la bonne foi et, partant, ne pas être abusive. Tel est le cas en l'espèce puisque celle-ci n'a pas pour objet de soumettre au vote du peuple une question qui lui a déjà été soumise à plusieurs reprises et a été clairement tranchée. L'initiative n'a pas non plus pour but de remplacer une demande de référendum dont les délais seraient échus, ni ne constitue une utilisation insensée de l'appareil démocratique qui aboutit à la remise en question de celui-ci. L'initiative remplit donc la sixième condition de recevabilité.

3. CONCLUSION

Au vu de ce qui précède et pour l'ensemble des motifs invoqués, nous vous proposons d'admettre la recevabilité matérielle de l'initiative législative populaire cantonale "Pour la défiscalisation totale des primes maladie obligatoires". Nous vous demandons en conséquence de bien vouloir prendre en considération le présent rapport, puis adopter le projet de décret ci-après.

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

Neuchâtel, le 14 septembre 2016

Au nom du Conseil d'État :

Le président,
J.-N. KARAKASH

La chancelière,
S. DESPLAND

Décret
concernant la recevabilité matérielle de l'initiative législative
populaire cantonale "Pour la défiscalisation totale des primes
maladie obligatoires"

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,

vu l'article 40 de la Constitution de la République et Canton de Neuchâtel (Cst NE), du 24 septembre 2000 ;

vu l'article 107 de la loi sur les droits politiques (LDP), du 17 octobre 1984 ;

sur la proposition du Conseil d'État, du 14 septembre 2016,

décète :

Article unique L'initiative législative populaire cantonale "Pour la défiscalisation totale des primes maladie obligatoires", conçue sous la forme d'un projet rédigé, est déclarée recevable.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

Le président,

La secrétaire générale,