



**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 une fiscalité
plus équitable »**

(Du 21 mars 2018)

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 une fiscalité plus équitable". Le texte en est le suivant :

"Les électrices et 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 que la loi sur les contributions directes (LCdir), du 21 mars 2000, soit modifiée comme suit :

Art. 53, al. 1 et 2

¹L'impôt de base sur la fortune est déterminé d'après le système progressif par catégories, selon le barème suivant :

Catégories			Taux de chaque catégorie	Impôt dû pour la fortune maximale de la catégorie	Taux réel du maximum de chaque catégorie
Fr.	Fr.	‰	Fr.	‰	
0.- à	50.000.-	0,00	0.-	0,000	
50.001.- à	200.000.-	3,00	450.-	2,250	
200.001.- à	350.000.-	4,00	1.050.-	3,000	
350.001.- à	500.000.-	5,00	1.800.-	3,600	
500.001.- à	1.000.000.-	5,00	4.300.-	4,300	

²La fortune supérieure à 1.000.000 de francs est imposée à 4,300‰."

Le lancement de l'initiative a été publié dans la Feuille officielle N° 4, du 27 janvier 2017, et les listes de signatures attestées, ou les certificats de leur dépôt auprès des Conseils communaux, ont été déposés à la chancellerie d'État dans le délai échéant le 27 juillet 2017, conformément à l'article 105 de la loi sur les droits politiques (LDP), du 17 octobre 1984.

Par arrêté du 18 août 2017, publié dans la Feuille officielle N° 7, du 16 février 2018, la chancellerie d'État a arrêté le nombre de signatures valables à 4'746 ; 617 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 une fiscalité plus équitable » 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 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).

3. RECEVABILITÉ MATÉRIELLE

3.1. Respect du principe de l'unité de 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 oblige à choisir clairement entre les deux genres prévus. Avant tout, c'est l'intention des initiants qui est déterminante. En l'espèce, l'initiative vise à modifier les alinéas 1 et 2 de l'article 53 LCdir. L'initiative revêt donc la forme d'un projet rédigé puisqu'elle substitue aux dispositions actuelles une nouvelle teneur des alinéas 1 et 2 de l'article 53 LCdir par l'ajout d'une catégorie dans le barème de l'alinéa 1 ayant une incidence sur l'alinéa 2 également. Elle satisfait à la première condition de recevabilité prévue à l'article 98, alinéa 2 LDP.

Le choix, par les initiants, de la forme d'un projet rédigé a pour conséquence que les autorités, tout comme les initiants, sont liés par le texte déposé et la LDP ne leur confère pas le pouvoir de lui apporter la moindre modification. Ce qui constitue un avantage pour l'exercice du droit d'initiative, à savoir la certitude que le texte qui peut finalement être adopté correspondra exactement à ce qui était exprimé initialement, a pour corollaire l'inconvénient d'une absence complète de souplesse dans le traitement de l'initiative.

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

L'initiative ne concerne qu'une seule matière, à savoir le barème applicable au calcul de l'impôt de base sur la fortune. La deuxième condition de recevabilité prévue à l'article 98, alinéa 2 *in fine* LDP, est ainsi remplie.

3.3. 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.

3.4. 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 (Cst.), 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.

L'article 129 Cst. donne à la Confédération une large compétence en matière d'harmonisation fiscale, compétence dont elle a fait usage en adoptant la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID), du 14 décembre 1990. Toutefois, lorsqu'aucune réglementation particulière n'est prévue, les impôts cantonaux et communaux sont établis en vertu du droit cantonal ; restent en particulier de la compétence des cantons la fixation des barèmes, celle des taux et celle des montants exonérés d'impôt (art. 1^{er}, al. 3 LHID). L'initiative en cause se bornant à modifier le barème d'imposition de la fortune des personnes physiques est donc conforme à la LHID.

Sachant que cette initiative prévoit d'augmenter le taux d'imposition de la fortune, l'examen de sa conformité avec le principe de l'interdiction de l'imposition confiscatoire s'impose au surplus. Selon le Tribunal fédéral, pour juger si une imposition a un effet confiscatoire, le taux de l'impôt exprimé en pour cent, respectivement en pour mille, 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 et la possibilité de reporter l'impôt sur d'autres personnes (ATF 143 I 73, consid. 5.1 et les

références citées). Le Tribunal fédéral a notamment jugé que l'essence de la propriété privée n'est pas touchée si, pendant une courte période, le revenu à disposition du contribuable ne suffit pas à s'acquitter de la charge fiscale sans entamer la fortune (ATF 143 I 73, consid. 5.1 et les références citées). En l'espèce, il n'apparaît pas à première vue qu'une imposition de la fortune telle qu'envisagée puisse avoir un effet confiscatoire (ATF 143 I 73).

Pour le surplus, il n'apparaît pas non plus que cette initiative puisse porter atteinte aux principes spécifiques applicables aux impôts, tels que l'universalité de l'impôt, l'égalité de l'imposition et l'imposition selon la capacité contributive.

3.5. 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 que 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 *a priori* exécutable.

3.6. 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 aboutirait à la remise en question de celui-ci. L'initiative remplit donc la sixième condition de recevabilité.

4. 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 une fiscalité plus équitable ». Nous vous demandons en conséquence de bien vouloir prendre en considération le présent rapport, puis adopter le projet de décret ci-après.

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

Neuchâtel, le 21 mars 2018

Au nom du Conseil d'État :

Le président,
L. FAVRE

La chancelière,
S. DESPLAND

Décret **concernant la recevabilité matérielle de l'initiative législative** **populaire cantonale « Pour une fiscalité plus équitable »**

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 21 mars 2018,

décète :

Article unique L'initiative législative populaire cantonale « Pour une fiscalité plus équitable », conçue sous la forme d'un projet rédigé, est déclarée recevable.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

Le président,

La secrétaire générale,