

**Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil**

(Du 10 juin 2020)

**PROPOSITIONS DE LA COMMISSION PARLEMENTAIRE**

**Projet de décret soumettant au vote du peuple l'initiative législative populaire cantonale « Pour une fiscalité plus équitable »**

**Projet de loi approuvant l'initiative législative populaire cantonale « Pour une fiscalité plus équitable »**

*La commission parlementaire Fiscalité,*

composée

- pour la législature 2017-2021, de M<sup>mes</sup> et MM. Hermann Frick, président, Laurent Debrot, vice-président, Sandra Menoud, Andreas Jurt, Boris Keller, Julien Spacio, Frédéric Matthey-Doret, Théo Bregnard, Christine Ammann Tschopp, Philippe Loup, Antoine de Montmollin, David Moratel, Romain Dubois et Evan Finger,
- pour la législature 2021-2025, de M<sup>mes</sup> et MM. Karim Boukhris, président, Sandra Menoud, vice-présidente, Léa Eichenberger, Diane Skartsounis, Christine Ammann Tschopp, Hermann Frick, Sébastien Marti, Cédric Haldimann, Antoine de Montmollin, Romain Dubois, Marinette Matthey, Evan Finger et Julien Noyer,

*fait les propositions suivantes au Grand Conseil :*

**Commentaire de la commission**

La commission Fiscalité a traité du rapport 20.028 du Conseil d'État lors de ses séances du 4 novembre 2020, du 8 mars 2021, du 7 mai 2021 et des 1<sup>er</sup> et 29 septembre 2021.

M. Laurent Kurth, conseiller d'État, chef du Département des finances et de la santé (DFS), le chef du service des contributions, le chargé de mission du DFS, une juriste dudit service et un juriste du service juridique de l'État ont participé aux travaux de la commission.

Comme relaté ci-dessous, la commission a envisagé un contre-projet complexe qui a nécessité l'éclairage de deux avis de droit. Ceci a pris du temps et c'est avec un certain retard que la commission remet le résultat de ses travaux, la qualité des réflexions ayant été privilégiée au respect des délais.

**Position du Conseil d'État**

Suite à la réforme fiscale approuvée en 2019, un nouveau changement durable du régime fiscal n'est pas souhaité et est jugé prématuré par le Conseil d'État. L'État doit faire preuve de stabilité dans le domaine fiscal. Les montants en jeu se montent annuellement à 13 millions *ceteris paribus* (8,7 millions de francs pour l'État et 4,7 millions de francs pour les communes), donc 1% des recettes fiscales totales et ne justifient pas de remettre en question le consensus établi par la réforme.

Par ailleurs, l'extension de l'impôt foncier aux personnes physiques incluse dans la réforme de 2019 permet de prélever de façon pérenne 28 millions de francs chez les propriétaires

immobiliers, soit davantage que ce que prévoit l'initiative (qui avait été déposée avant la réforme). De ce point de vue, le Conseil d'État considère donc qu'il a satisfait aux objectifs de l'initiative.

Même si l'impôt n'est pas élevé en Suisse en comparaison internationale, en cumulant l'impôt sur la fortune (le plus élevé après Genève et Vaud), l'impôt foncier (plus du double de tous les autres cantons sauf Fribourg) et l'impôt sur les successions (parmi les trois seuls cantons à l'appliquer), le canton de Neuchâtel est celui de Suisse dont les prélèvements sur le patrimoine sont les plus élevés.

Du fait de la faiblesse des rendements financiers actuels, le Conseil d'État craint que l'augmentation des impôts ne soit jugée comme une mesure faisant basculer le canton dans un régime fiscal confiscatoire. Le Conseil d'État ne veut pas courir ces risques. Il considère cette initiative risquée et inopportune, tant sur les plans politique et temporel qu'en termes de comparaison inter cantonale et recommande le rejet de l'initiative sans contre-projet.

### **Position de la commission**

La droite de la commission et le représentant du groupe VL-Le Centre s'associent à la position du Conseil d'État et considèrent que l'économie attend des autorités une fiscalité stable, qui lui permette de planifier l'avenir avec sérénité. Ils recommandent le rejet de l'initiative.

Les commissaires de gauche indiquent qu'ils soutiennent l'initiative qui doterait l'État de moyens pour accomplir ses missions et pour lutter contre l'augmentation des inégalités. Ils ne cherchent en aucun cas à stigmatiser les personnes aisées et doutent fortement de la possibilité que la politique fiscale devienne confiscatoire.

### **Contre-projet socialiste**

Les commissaires socialistes ont proposé un contre-projet direct portant sur une modification de la Constitution de la République et Canton de Neuchâtel (Cst.NE) accompagnée d'une modification de la loi sur les contributions directes (LCDir). Dans les termes du contre-projet :

- La nouvelle disposition constitutionnelle aurait introduit un nouvel article 57b stipulant un relèvement temporaire de l'imposition de la fortune dépassant un million de francs, automatiquement, lorsqu'un pic conjoncturel entraîne une baisse significative des recettes fiscales. Il n'aurait pu être dérogé à ce mécanisme automatique que par un vote du Grand Conseil à la majorité des trois cinquièmes de ses membres ou par le peuple, dans le cadre d'un référendum. Il aurait été prévu enfin que la loi règle la durée, l'ampleur et les modalités de ce relèvement temporaire.

La proposition de concrétisation législative de cette disposition constitutionnelle aurait prévu l'introduction d'un article 53bis nouveau à la LCdir dont la teneur aurait été la suivante :

- Le déclencheur du mécanisme aurait été décrit comme une baisse des recettes fiscales remplissant les critères de l'article 11a de la loi sur les finances de l'État et des communes (LFinEC) et impliquant un prélèvement à la réserve de lissage de deux millions de francs ; le relèvement du taux aurait été fixé à 0,5‰.
- L'adaptation aurait été effectuée par un arrêté du Conseil d'État soumis à référendum facultatif, accompagné d'un rapport au Grand Conseil, constatant la réalisation des conditions du relèvement. Ce rapport aurait été déposé lors de la session du budget.
- Si au moins un membre du Grand Conseil l'avait requis, une dérogation à ce mécanisme aurait été mise au vote. Elle n'aurait pu être acceptée que par une majorité des trois

cinquièmes des membres du Grand Conseil et cette dérogation aurait été soumise au référendum facultatif.

- Le relèvement du taux serait entré en vigueur au début de l'année civile suivant l'adoption de l'arrêté du Conseil d'État et pour une durée de deux ans.

### **Avis de droit du service juridique (SJEN)**

Ce contre-projet aurait eu des conséquences complexes au niveau de la cohérence légistique et a poussé la commission à demander un avis de droit de la part du service juridique (SJEN) pour répondre aux questions suivantes :

- Est-il possible d'opposer un contre-projet portant sur une modification de la Constitution à une initiative législative ? Le principe d'unité de rang est-il un obstacle rédhibitoire au contre-projet ?
- Est-ce qu'une modification de la Constitution pour introduire un amortisseur conjoncturel dans la LFinEC, se traduisant par une modification de la fiscalité (LCDir), est légalement réalisable ?
- Est-ce que l'automatisme introduit par les modifications constitutionnelles et législatives proposées peut se traduire par un arrêté du Conseil d'État, alors qu'il est prévu de soumettre celui-ci un référendum facultatif ?

Sur ces trois points, le SJEN constate que le législateur n'a pas explicité ce type de construction légistique.

En effet, compte tenu de l'article 110, alinéa 4, de la loi sur les droits politiques (LDP), qui règle le traitement de l'initiative législative rédigée, « en cas de retrait de l'initiative, le contre-projet est soumis au référendum facultatif ». Comme les modifications de la Constitution entraînent un référendum obligatoire selon l'article 104 de la Constitution elle-même, cet alinéa signifie que le législateur semble n'avoir envisagé le contre-projet à une initiative législative que comme un contre-projet de rang lui aussi législatif.

Pour le SJEN, un mécanisme susceptible d'entraîner de manière automatique une variation des recettes fiscales, sans que chacune de ces variations ne soit acceptée par le Grand Conseil serait contraire à l'article 57, alinéa 3, Cst.NE. Ainsi, une adaptation au niveau de la loi serait insuffisante et seule une modification de la Constitution permettrait de mettre ce dispositif en œuvre.

Or, dès lors que le contre-projet touche la Constitution et l'initiative uniquement la loi, l'unité de rang n'est plus respectée. Ceci peut donner motif à un recours dont la probabilité d'être admis est non négligeable.

Au niveau de l'adoption d'un contre-projet mêlant une modification constitutionnelle et un projet de loi pour faire contrepoids à une initiative législative, le SJEN constate qu'aucune procédure n'est encore établie. En outre, l'information destinée au public n'aurait rien d'aisé.

Le SJEN s'est également penché sur le procédé par lequel le Conseil d'État adapte le taux de perception inscrit dans la LCDir par voie d'arrêté assujetti au référendum facultatif. Or, selon la Constitution, article 42, le référendum ne peut s'appliquer qu'aux décisions du parlement et non à celles du gouvernement. Afin d'assujettir un arrêté du gouvernement à un référendum, une deuxième modification de la Constitution serait donc nécessaire. En plus de l'unité de rang, la problématique de l'unité de matière se poserait avec encore plus d'acuité. Faudrait-il proposer un référendum contre la dérogation adoptée par le Grand Conseil s'opposant au relèvement de la perception plutôt qu'à l'arrêté du Conseil d'État ? Le SJEN ouvre là une piste de réflexion.

Le groupe socialiste défend une autre vision des choses. Selon lui, le législateur considérerait probablement comme logique de ne pas devoir préciser qu'un contre-projet constitutionnel serait soumis au référendum obligatoire, puisqu'un tel principe découle des principes

constitutionnels de base. Il estime donc que l'on ne peut pas tenir pour acquis que le législateur interdit explicitement un contre-projet constitutionnel opposé à une initiative de rang législatif.

### **Avis de droit du Professeur Mahon**

Devant cette divergence de vue, la commission a mandaté le Professeur Mahon pour un deuxième avis de droit, portant sur l'admissibilité d'un contre-projet direct de rang constitutionnel à une initiative populaire législative rédigée.

Le constitutionnaliste a ausculté non seulement les bases légales et constitutionnelles mais également les procès-verbaux, malheureusement peu explicites, des séances qui ont prévalu à leur adoption. Il a trouvé dans la jurisprudence un arrêté du Tribunal fédéral datant de 1978, qui admet un contre-projet de rang normatif différent de l'initiative à laquelle il s'oppose. Les prérogatives du parlement cantonal auraient donc la préséance sur l'unité de rang, la préservation de l'unité de matière restant prépondérante. Dans la doctrine, cet aspect ne fait toutefois pas l'unanimité des auteurs.

S'il rejoint les conclusions du SJEN sur la signification de l'article 110, alinéa 4, LDP, le Professeur Mahon priorise donc la latitude dont dispose le Grand Conseil en tant que législateur et lui reconnaît la légitimité de déposer un contre-projet de rang constitutionnel à une initiative législative. Il n'exclut pas pour autant le risque d'un recours dans la foulée de la publication du décret du Grand Conseil opposant le contre-projet à l'initiative.

Le professeur Mahon suggère de laisser le Grand Conseil constater que les critères d'un relèvement des taux sont remplis, décider en conséquence de relever le taux ou, au contraire, d'y déroger à la majorité des trois cinquièmes.

Sur les autres points évoqués par le SJEN, il valide également les positions du service juridique.

Devant ces considérations, la commission Fiscalité constate que la LDP manque de précision et propose de transmettre les avis de droit à la commission législative en vue d'une future révision de cette loi.

### **Retrait du contre-projet**

L'objectif du contre-projet socialiste était de répondre à la question soulevée par l'initiative populaire cantonale d'une manière plus ciblée et efficiente. Toutefois, cette proposition n'a pas rencontré le soutien escompté au sein de la commission et au vu des positions exprimées par les différents groupes au cours des débats, les commissaires socialistes ont décidé de retirer ce contre-projet et de soutenir l'initiative.

### **Traitement de l'initiative**

La commission s'est posée ensuite la question du traitement de l'initiative législative rédigée, dont l'entrée en vigueur est prônée par la gauche de la commission.

L'initiative législative « Pour une fiscalité plus équitable » étant un projet rédigé, elle doit être traitée par le Grand Conseil selon l'article 110, alinéa 3, LDP, dont la teneur est la suivante :

*<sup>3</sup>Saisi 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.*

Cet article n'autorisant pas le Grand Conseil à modifier le projet de décret du Conseil d'État de manière à recommander au peuple d'accepter l'initiative, une majorité de la commission a décidé de présenter un projet de loi approuvant l'initiative afin que le plénum ait la possibilité de se prononcer sur le fond du sujet.

En outre, de manière à simplifier le traitement successif de ces objets, la commission propose à l'unanimité de soumettre son projet de loi au vote du plénum (majorité qualifiée des trois cinquièmes des membres du Grand Conseil, aux termes de l'art. 36, al. 1, let. c, LFinEC) préalablement au projet de décret du Conseil d'État (majorité simple), qui ne pourrait qu'être refusé ou retiré en cas de vote positif sur le projet de loi.

### **Entrée en matière (art. 171 OGC)**

À l'unanimité, la commission propose au Grand Conseil d'entrer en matière sur ce projet, puis de le modifier comme suit :

### **Projet de loi déposé par la commission**

Par 7 voix contre 6, la commission propose au Grand Conseil d'accepter le projet de loi approuvant l'initiative législative populaire cantonale « Pour une fiscalité plus équitable », figurant ci-après.

### **Projet de décret et amendement**

En cas de refus du projet de loi, la commission propose alors au Grand Conseil de renoncer, via l'amendement ci-dessous, à émettre une recommandation de vote sur l'initiative :

<b>Projet de décret du Conseil d'État</b>	<b>Amendement que la commission propose d'accepter (art. 172 OGC)</b>
<b>Art. 2</b> Le Grand Conseil recommande au peuple le rejet de l'initiative.	<b>Amendement de la commission</b> <b>Article 2</b> <i>Supprimé.</i> <b>Accepté par 7 voix contre 6.</b>

### **Vote final**

Le projet de décret, amendé selon les propositions de la commission, a recueilli 6 voix contre 6, le président de la commission s'étant abstenu. La voix du président étant prépondérante, celui-ci s'est prononcé en faveur du refus du projet de décret amendé. Dès lors, la commission propose au Grand Conseil de refuser ce projet de décret amendé selon ses propositions.

### **Procédure de traitement**

Comme déjà exposé plus haut, la commission propose à l'unanimité de soumettre son projet de loi au vote du plénum (majorité qualifiée des 3/5 des membres du Grand Conseil) préalablement au projet de décret amendé du Conseil d'État (majorité simple).

**Préavis sur le traitement du projet** (art. 272ss OGC)

Sans opposition, la commission propose au bureau du Grand Conseil que le projet soit traité par le Grand Conseil en débat libre.

Neuchâtel, le 20 octobre 2021

Au nom de la commission Fiscalité :

*Le président,*  
K. BOUKHRIS

*La rapporteure,*  
C. AMMANN TSCHOPP

---

# Loi approuvant l'initiative législative populaire cantonale "Pour une fiscalité plus équitable"

---

*Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,*

vu la loi sur les droits politiques, du 17 octobre 1984 ;  
vu l'initiative législative populaire cantonale "Pour une fiscalité plus équitable" ;  
sur la proposition de la commission Fiscalité, du 20 octobre 2021,  
décrète :

**Article premier** l'initiative législative populaire cantonale "Pour une fiscalité plus équitable" est approuvée.

**Art. 2** La loi sur les contributions directes (LCdir), du 21 mars 2000, est modifiée comme suit :

*Art. 53, al. 1 et 2 (nouvelle teneur)*

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

<b>Catégories</b>		<b>Taux de chaque catégorie</b>		<b>Impôt dû pour la fortune maximale de la catégorie</b>	<b>Taux réel du maximum de chaque catégorie</b>
<i>Fr.</i>		<i>Fr.</i>	<i>‰</i>	<i>Fr.</i>	<i>‰</i>
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

<sup>2</sup>La fortune supérieure à 1'000'000 de francs est imposée à 4,300‰.

**Art. 3** La présente loi est soumise au référendum facultatif.

**Art. 4** <sup>1</sup>Le Conseil d'État fixe l'entrée en vigueur de la présente loi.

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

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

*Le président,*

*La secrétaire générale,*