

**Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil
à l'appui
d'un projet modifiant la loi sur les contributions directes, du
21 mars 2000 (LCdir)**

(Du 18 mai 2022)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

1. INTRODUCTION

Le présent rapport a pour objet une modification de la législation cantonale afin de la mettre en cohérence tant avec la base légale fédérale qu'avec l'évolution de la répartition des compétences entre le canton et les communes en matière de fiscalité des entreprises et avec la pratique. En outre, les modifications proposées renforcent le secret fiscal et protègent les entreprises contre de potentielles fuites d'information dommageables sur les plans économique et boursier. Il en résultera un climat de confiance renforcé dans le dialogue entre les autorités cantonales et les entreprises.

La modification proposée prévoit la transmission aux commissions des finances et de gestion du Grand Conseil ainsi qu'aux communes, sur demande de ces dernières, d'informations statistiques au sujet de l'octroi d'allégements fiscaux visant à stimuler l'établissement et le développement d'entreprises créatrices d'emploi et positionnées en cohérence avec la stratégie de développement économique du canton de Neuchâtel. Ces informations viennent compléter les données relatives aux allégements faisant l'objet d'une publication annuelle du Secrétariat d'État à l'économie de la Confédération (SECO).

Il est par ailleurs proposé de supprimer la disposition actuelle prévoyant un préavis de l'autorité exécutive communale, cette disposition n'étant plus appliquée dans la pratique depuis de nombreuses années, notamment en raison du risque de rupture du secret fiscal qu'elle représente mais aussi parce que, depuis 2001, les communes se sont vu retirer la plupart de leurs anciennes compétences en matière d'imposition des entreprises et ne sont de ce fait plus considérées comme autorités fiscales dans ce domaine.

Les présentes modifications vous étant soumises après consultation de l'Association des communes neuchâtelaises (ACN), via la conférence des directrices et directeurs communaux des finances qui les accepte sans réserve, le Conseil d'État propose également de classer le postulat 20.147 «Information et secret fiscal sur les allégements fiscaux».

2. LOI SUR LES CONTRIBUTIONS DIRECTES DU 21 MARS 2000

2.1. Objectifs de la loi

L'article 82 LCdir concerné par la présente révision a aujourd'hui la teneur suivante :

Art. 82 ¹*Des allégements fiscaux peuvent être accordés dans des cas particuliers à des entreprises nouvellement créées qui servent les intérêts économiques du canton, pour l'année de fondation de l'entreprise et pour les neuf années suivantes. L'extension et la diversification importantes de l'activité de l'entreprise sont assimilées à une fondation nouvelle.*

²*le Conseil communal donne son préavis.*

³*Le Conseil d'État arrête les dispositions d'application.*

⁴*La commission de gestion et la commission des finances sont informées régulièrement des éventuels allégements fiscaux accordés.*

2.2. Contexte

Au cours des 25 années écoulées, plusieurs modifications concernant la compétence des communes en lien avec la taxation, la perception et la répartition du produit de l'impôt des personnes morales ont été apportées dans la législation fiscale cantonale. Toutes ont conduit à une plus grande centralisation des compétences au plan cantonal, avec comme corollaire que les communes ne disposent plus des prérogatives essentielles d'une autorité fiscale et ne pratiquent plus non plus régulièrement dans un environnement propice au respect des règles du secret fiscal.

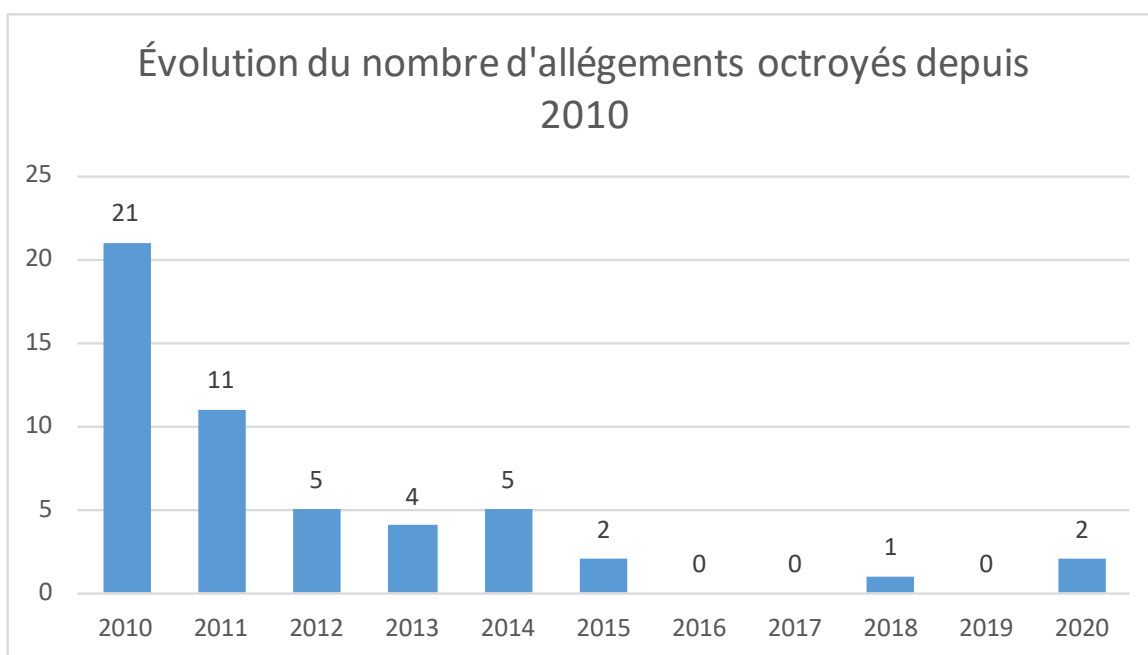
Pour l'essentiel, ces modifications ont été les suivantes :

- 1995 : prise en charge par l'État de la perception de l'ensemble des impôts cantonaux et communaux.
- 2001 : suppression de la compétence des communes pour fixer le taux d'imposition du bénéfice des sociétés. Le taux est désormais fixé de manière uniforme pour tout le canton.
- 2012 : suppression de la compétence des communes pour prononcer des amendes en matière de soustraction des impôts communaux.
- 2014 : bascule de points d'impôt des personnes morales des communes à l'État. Précédemment réparti à raison de 50% pour les communes et 50% pour l'État, le produit de cet impôt est désormais réparti à raison d'environ 60% pour l'État et 40% pour les communes. En contrepartie, une bascule de points d'impôt des personnes physiques a été opérée en faveur des communes.
- 2014 et 2020 : mutualisation d'une partie du produit de l'impôt des personnes morales entre les communes (2014 : 15% selon le nombre d'emplois et 15% selon la population ; 2020, règles actuelles). Dès 2020, 33% du produit de l'impôt communal sur le bénéfice et le capital des personnes morales est ainsi réparti entre toutes les communes en proportion du nombre d'emplois recensés sur le territoire de chacune d'elles.

Du fait de ces changements, les communes se sont vu retirer la plupart de leurs compétences en matière de fiscalité des personnes morales. De fait, tant au niveau de la taxation que de la perception, de la fixation du barème et du taux d'imposition ou encore des décisions d'octroi d'allégements, l'autorité fiscale a été transférée à 100% à l'autorité

cantonale. Cette évolution a notamment permis de répondre à la complexité croissante de l'environnement de la fiscalité et à la multiplication des relations entre autorités fiscales au plan intercantonal, fédéral et international.

En outre, sur le plan quantitatif, depuis la mise en œuvre des dernières réformes de la fiscalité des entreprises, le nombre d'allègements octroyés au sens de l'art. 82 LCDir est en forte diminution. Ainsi, en 2021, seules trois sociétés bénéficiaient d'allègements au sens de l'art. 82 alors qu'elles étaient plus de cent dix ans plus tôt. Durant la même période, le nombre d'allègements octroyés a diminué de manière très importante, comme l'atteste l'illustration suivante :



2.3. Conformité à la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID)

Les articles 5 et 23 alinéa 3 de la LHID précisent que, dans la mesure où la législation le permet, il existe en droit cantonal la possibilité d'accorder des allègements fiscaux en faveur d'entreprises nouvellement créées qui servent les intérêts économiques du canton, pour l'année de fondation et pour les neuf années suivantes. La modification importante de l'activité de l'entreprise peut être assimilée à une fondation nouvelle.

La LHID ne prévoit pas que les communes doivent être consultées ou informées.

2.4. Proposition du Conseil d'État

Vu ce qui précède, comme annoncé à plusieurs reprises au cours des dernières années, le Conseil d'État propose de modifier les alinéas 2 et 4 de l'article 82 LCDir pour les mettre en conformité avec la pratique qui exclut depuis longtemps le partage d'informations sensibles entre l'autorité fiscale et les autorités communales.

Art. 82 al. 2

Modification proposée :

² Le Conseil communal est informé sur demande, à des fins statistiques, de l'évolution du nombre d'allègements fiscaux accordés.

Cette disposition remplace la teneur actuelle, qui n'est pas appliquée et qui ne pourrait pas l'être sans se confronter à d'importantes difficultés.

En premier lieu, il est dans la pratique difficilement envisageable de devoir systématiquement obtenir l'aval de la commune préalablement à l'octroi d'un allègement, notamment pour les raisons suivantes :

- Au moment où se conclut l'accord de principe avec l'entreprise, le service des contributions ne connaît pas encore forcément le lieu d'implantation géographique précis envisagé dans le canton ;
- Une certaine concurrence, non souhaitable, entre les communes pourrait avoir lieu.

En second lieu, sur le plan purement juridique, le service des contributions est astreint au secret fiscal en vertu de l'article 176, alinéa 1 de la LCdir et il est également de son devoir de rendre les décisions en matière d'allègement conformément à l'article 82, alinéa 1 de la LCdir. Aussi, les informations obtenues dans le cadre de l'application de cet article et les décisions y relatives sont couvertes par le secret fiscal. Elles ne peuvent en conséquence être partagées qu'entre autorités fiscales. Or, pour les motifs énoncés ci-devant, il est douteux que les autorités communales puissent être encore considérées comme telles vu les répartitions de compétences prévalant dans notre canton. Dans cette optique le partage d'information avec elles contraindrait dès lors les autorités fiscales cantonales à violer le secret fiscal, avec les risques qui en découleraient du point de vue de leur responsabilité.

En outre, même en considérant encore les autorités communales au rang des autorités fiscales, celles-ci, en émettant un préavis, seraient également soumises au secret fiscal en ce qui concerne les informations obtenues dans le cadre de l'élaboration de leur préavis, conformément à l'article 176, alinéa 1 de la LCdir.

En cas de violation de ces règles, les autorités concernées, dès lors, soit exposeraient les autorités cantonales au reproche d'avoir violé le secret fiscal, soit s'exposeraient elles-mêmes aux responsabilités qui découlent d'une telle violation. Le Conseil d'Etat relève que ces questions ne sont pas seulement théoriques dès lors que, par le passé, il est arrivé que des informations relatives aux allègements octroyés soient partagées par un exécutif avec le législatif communal, ce qui revient à les diffuser publiquement.

Enfin, les informations transmises par les sociétés revêtent également un caractère confidentiel sur le plan économique, en respect du secret des affaires, de la concurrence ou des règles très strictes prévalant en matière de communication s'agissant de sociétés cotées en bourse. Le partage trop large d'informations de cette nature fait ainsi courir aux autorités concernées des risques excessifs – notamment sous l'angle de leur responsabilité – sans plus-value objective dès lors que les autorités communales ne sont plus appelées à prendre les décisions relevant de l'imposition des personnes morales. À relever à ce sujet que certaines autorités communales ont admis qu'il pourrait s'avérer difficile pour elles de réaliser l'arbitrage entre intérêts économiques et principe d'équité au moment d'émettre un préavis sans disposer de toutes les informations à disposition des autorités cantonales, en particulier s'agissant des décisions prises dans d'autres communes pour d'autres sociétés. Dans de tels cas, il est dès lors plus favorable pour elles de ne pas avoir à émettre de préavis.

Art. 82 al. 4

Modification proposée :

⁴La commission de gestion et la commission des finances sont informées régulièrement, à des fins statistiques, de l'évolution du nombre d'allègements fiscaux accordés.

Concernant la modification de cet alinéa, elle permet de préciser la finalité des informations transmises aux commissions de gestion et finance au sujet de l'évolution du nombre

d'allégements fiscaux accordés. Ainsi, les informations transmises sont conformes à l'article 176, alinéa 1 de la LCdir et garantissent le respect du secret fiscal et du principe de proportionnalité. Il convient cependant de souligner que, plus le nombre d'allégements est restreint, plus le risque d'identification des sociétés est élevé, ce qui pourrait conduire à restreindre les informations transmises (élargissement du temps couvert par la statistique, limitation des informations qualitatives transmises, etc.).

Par ailleurs, il est rappelé ici la teneur de la procédure d'allégement pour l'impôt fédéral direct décrite dans l'ordonnance fédérale relative à l'octroi d'allégements fiscaux en application de la politique régionale du 3 juin 2016 :

Article 6, alinéa. 1, lettre a : un allégement est octroyé si le canton accorde lui aussi un allégement fiscal au projet.

Art. 18 : le SECO publie chaque année les données agrégées sur les allégements fiscaux effectifs accordés au niveau national et pour chaque projet bénéficiant d'un allégement fiscal, le nom de l'entreprise, le lieu de mise en œuvre et l'ordre de grandeur d'emplois que le projet doit créer ou réorienter.

Les informations publiées par le SECO le sont avec un certain décalage par rapport à la décision d'octroi. De ce fait, les sociétés concernées ont souvent déjà communiqué dans l'intervalle au sujet de leur projet de développement, ce qui limite les problèmes de nature économique et boursière évoqués plus haut.

3. CLASSEMENT DU POSTULAT 20.147

Le Conseil d'État propose le classement du postulat 20.147 « Information et secret fiscal sur les allégements fiscaux » dont nous vous rappelons la teneur ci-après, considérant que celui-ci trouve réponse par les mesures proposées dans le présent rapport.

20.147

8 juin 2020

Postulat commission fiscalité

Information et secret fiscal sur les allégements fiscaux

Le Grand Conseil demande au Conseil d'État d'étudier la manière de communiquer et d'informer les communes, les commissions et le Grand Conseil sur les allégements fiscaux octroyés au sens de l'article 82 de la LCdir dans le respect du secret fiscal.

Développement

Les données fiscales sont soumises à des règles de confidentialité strictes, qui, selon le Conseil d'État, ne semblent pas conciliables avec les dispositions actuellement prévues par la LCdir. De plus, les normes figurant actuellement dans la loi ont été établies lorsque l'imposition des personnes morales était encore partiellement une compétence communale et que le produit de l'impôt des personnes morales revêtait une importance plus significative pour les communes. Il est donc demandé au Conseil d'État d'étudier les manières possibles d'apporter des informations aux communes et aux commissions du Grand Conseil sur les allégements fiscaux et sur les règles mises en œuvre, tout en respectant le secret fiscal. Pour ce faire, il pourra notamment examiner les pratiques d'autres collectivités publiques en la matière. De plus, lors de cette étude, les communes devront être consultées sur les règles envisagées par le Conseil d'État. Le sujet est sensible et nécessite une vaste réflexion.

Les autorités communales ont été consultées via la conférence des directeurs communaux des finances qui accepte le projet sans réserve. Le Conseil d'État entend insister ici sur le fait que, s'agissant de l'établissement des prévisions de recettes fiscales, le service des contributions entretient des relations régulières et de qualité avec les autorités communales et fournit toutes les informations utiles à sa disposition pour permettre à celles-ci la meilleure anticipation possible dans l'établissement ou le suivi de leur budget. Ces relations et ces échanges ne sont naturellement pas remis en question par les propositions qui vous sont soumises.

4. CONCLUSION

Les modifications proposées dans le présent rapport garantissent le respect du secret fiscal. Elles découlent directement de la pratique en vigueur et sont cohérentes avec la répartition des compétences entre le canton et les communes en matière de fiscalité des entreprises. De plus, elles limitent les risques auxquels s'exposent les autorités en échangeant des informations relatives à la fiscalité des sociétés et renforcent la confiance prévalant dans le dialogue entre les autorités cantonales et les entreprises. Le Conseil d'État vous invite donc à accepter ces propositions.

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

Neuchâtel, le 18 mai 2022

Au nom du Conseil d'État :

Le président,
L. FAVRE

La chancelière,
S. DESPLAND

Loi modifiant la loi sur les contributions directes (LCdir) du 21 mars 2000

Le Grand Conseil de la République et Canton de Neuchâtel,
vu la loi sur les contributions directes, du 21 mars 2000 (LCdir) ;
sur la proposition du Conseil d'État, du 18 mai 2022,
décède :

Article premier La loi sur les contributions directes (LCdir), du 21 mars 2000, est modifiée comme suit :

Art. 82 al. 2 et 4 (nouvelle teneur)

²Le Conseil communal est informé sur demande, à des fins statistiques, de l'évolution du nombre d'allègements fiscaux accordés.

⁴La commission de gestion et la commission des finances sont informées régulièrement, à des fins de statistique, de l'évolution du nombre d'allègements fiscaux accordés.

Art. 2 ¹La présente loi est soumise au référendum facultatif.

²Le Conseil d'État pourvoit, s'il y a lieu, à la promulgation et à l'exécution de la présente loi.

³Il fixe la date de son entrée en vigueur.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

Le président, Le/La secrétaire général-e,