



**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
suppression de l'impôt sur les successions et sur les
donations entre vifs concernant les héritiers de la 1^{ère}
parentèle »**

(Du 19 février 2024)

Madame la présidente, Mesdames et Messieurs,

PRÉAMBULE

Un comité d'initiative a annoncé à la chancellerie d'État le lancement d'une initiative législative populaire cantonale intitulée « Pour la suppression de l'impôt sur les successions et sur les donations entre vifs concernant les héritiers de la 1^{ère} parentèle ». 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 de modifier la loi sur les successions et les donations entre vifs (LSucc) comme suit :

*Article 9, alinéa 1, lettre nouvelle
Les héritiers de la 1^{ère} parentèle, les pères et mères et les grands-parents ;*

Article 22 alinéa 1 et 2 : suppression

Article 23, alinéa 1, suppression de la lettre a ».

Le lancement de l'initiative a été publié dans la Feuille officielle n° 17, du 28 avril 2023, 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 30 octobre 2023, conformément à l'article 105 de la loi sur les droits politiques (LDP), du 17 octobre 1984.

Par arrêté du 30 novembre 2023, publié dans la Feuille officielle n° 49, du 8 décembre 2023, la chancellerie d'État a arrêté le nombre de signatures valables à 4'846, 365 signatures 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 suppression de l'impôt sur les successions et sur les donations entre vifs concernant les héritiers de la 1^{ère} parentèle » a donc recueilli, dans le délai de six mois prévu à l'article 105 LDP, le nombre de signatures nécessaire fixé à 4'500 par l'article 40 de la Constitution de la République et Canton de Neuchâtel (Cst. NE), du 24 septembre 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. Dans ce cadre, le Grand Conseil est appelé à examiner la validité de l'initiative. 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 et de la clarté, 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. 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).

3. RECEVABILITÉ

3.1. 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.

En l'espèce, l'initiative porte sur la modification de trois dispositions de la loi sur les successions et les donations entre vifs (LSucc), du 1^{er} octobre 2002. Elle vise notamment à l'introduction d'une nouvelle lettre à l'article 9, alinéa 1 LSucc sans préciser l'emplacement précis de cette lettre. La phrase à insérer étant rédigée en toutes lettres et le choix de l'emplacement n'ayant aucune incidence sur le sens de la disposition, il y a lieu d'admettre que le fait de ne pas préciser l'emplacement exact de la phrase « Les héritiers de la 1^{ère} parentèle, les pères et mères et les grands-parents » n'est pas de nature à enlever au projet la caractéristique de projet rédigé. L'initiative revêt par conséquent la forme d'un projet rédigé et satisfait à la première condition de recevabilité prévue à l'article 98, alinéa 2 LDP.

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

L'exigence du respect du principe de l'unité de la matière découle de la liberté de vote et, plus particulièrement, du droit à la libre formation de l'opinion des citoyennes et citoyens et à l'expression fidèle et sûre de leur volonté. Ainsi, cette exigence interdit de mêler, dans un même objet soumis au peuple, plusieurs propositions de nature ou de but différents, qui forceraient la citoyenne et le citoyen à une approbation ou à une opposition globale, alors qu'il pourrait n'être d'accord qu'avec une partie des propositions qui lui sont soumises. Il doit par conséquent exister, entre les diverses parties d'une initiative soumise au peuple, un rapport intrinsèque, ainsi qu'une unité de but à savoir un rapport de connexité qui fasse apparaître comme objectivement justifiée la réunion de plusieurs propositions en une seule question soumise au vote (ATF 137 I 200, consid. 2.2 ; ATF 129 I 381, consid. 2.1).

En l'occurrence, l'initiative ne concerne qu'une seule matière, à savoir la suppression de l'impôt sur les successions et sur les donations entre vifs concernant les héritiers de la 1^{ère} parentèle. La seconde condition de recevabilité prévue à l'article 98, alinéa 2 LDP est ainsi également 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 une loi, soit un décret. Elle ne peut pas viser en même temps la révision de normes qui appartiennent à des rangs différents. L'initiative qui fait l'objet du présent rapport n'a pas trait à la modification d'une règle constitutionnelle. Elle propose clairement la modification d'une loi et remplit ainsi la troisième condition de recevabilité prévue à l'article 98, alinéa 1 LDP.

3.4. Respect du principe de clarté

Les électrices et électeurs doivent pouvoir identifier l'objet du scrutin avec certitude, ce qui n'est pas possible si le texte de l'initiative est équivoque ou imprécis (ATF 139 I 292, cité dans l'arrêt du 17.8.2023, 1C_608/2022).

L'initiative porte sur les modifications suivantes :

À l'article 9 LSucc, consacré aux exonérations des personnes physiques, insertion à l'alinéa 1 d'une lettre supplémentaire ayant la teneur suivante : « Les héritiers de la 1^{ère} parentèle, les pères et mères et les grands-parents ».

L'article 9, alinéa 1 LSucc prévoit que :

Seuls sont exonérés des impôts, pour les biens qui leur sont dévolus :

- a) le conjoint et le partenaire enregistré au sens de la loi fédérale sur le partenariat ;
- b) le partenaire enregistré au sens de la loi cantonale sur le partenariat, dès que le partenariat a duré au moins deux ans ;
- c) le bénéficiaire de dispositions entre vifs, jusqu'à concurrence de 10.000 francs par année civile, sous réserve de l'article 16 de la présente loi ;
- d) la personne bénéficiaire de dispositions pour cause de mort, autres que les enfants et leurs descendants ou les parents, jusqu'à concurrence de 10.000 francs.

L'ajout d'une nouvelle lettre a pour effet d'ajouter les héritiers de la première parentèle, soit les descendants du défunt, ainsi que les pères et mères et les grands-parents aux personnes exonérées de l'impôt sur les biens dévolus par succession et par donation entre vifs.

L'article 22 LSucc prévoit les déductions suivantes :

¹Pour le calcul de l'impôt, une somme de 50.000 francs est déduite sur chaque part héritée, pour les enfants et les parents.

²En cas de prédécès d'un enfant, la déduction de 50.000 francs est accordée, par souche, à ses descendants.

Le projet prévoyant que les enfants et les parents sont exonérés de l'impôt, une déduction les concernant n'a plus de sens.

L'article 23 LSucc fixe le taux d'imposition selon les degrés de parenté. La lettre a de son alinéa 1 arrête le taux à 3% pour les héritiers de la 1^{ère} parentèle, les pères et mères et les grands-parents. Le projet exonérant cette catégorie d'héritiers de l'impôt, le taux y relatif doit être supprimé.

En l'espèce, le texte déposé indique clairement quelles dispositions légales doivent être révisées et comment. Il respecte dès lors l'exigence de clarté.

3.5. Conformité au droit supérieur

Pour être valides, les initiatives cantonales doivent être conformes au droit fédéral et respecter les droits fondamentaux garantis par la Constitution fédérale (Cst.) 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'autorité appelée à statuer sur la validité d'une initiative doit en interpréter les termes dans le sens le plus favorable aux initiants. Lorsque, à l'aide des méthodes reconnues, le texte d'une initiative se prête à une interprétation la faisant apparaître comme conforme au droit supérieur, elle doit être déclarée valable et être soumise au peuple. L'interprétation

conforme doit permettre d'éviter autant que possible les déclarations d'invalidité (ATF 132 I 282, consid. 3.1 et les références citées). Il convient d'interpréter le texte d'une initiative sur la base des principes d'interprétation reconnus, à savoir en premier lieu, sur la teneur littérale de l'initiative (ATF 129 I 392, consid. 2.2). Une motivation éventuelle de la demande d'initiative, ainsi que les déclarations des initiants, peuvent cependant être prises en considération. Parmi les différents outils d'interprétation, il convient de choisir celui qui, d'une part, correspond le mieux au sens et au but de l'initiative et celui qui conduit à un résultat raisonnable et, d'autre part, celui qui permet une interprétation conforme au droit supérieur fédéral et cantonal (ATF 129 I 392, consid. 2.2 et les références citées).

Les cantons sont compétents pour décider du prélèvement d'un impôt sur les successions et les donations. Cet impôt n'est pas couvert par le champ d'application de la loi fédérale d'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID). La présente initiative respecte, pour le surplus, les droits fondamentaux, 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. Aussi, respecte-t-elle le principe de la conformité au droit supérieur.

3.6. 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 exécutable.

4. CONCLUSION

Au vu de ce qui précède et pour l'ensemble des motifs invoqués, nous vous proposons d'admettre la recevabilité de l'initiative législative populaire cantonale « Pour la suppression de l'impôt sur les successions et sur les donations entre vifs concernant les héritiers de la 1^{ère} parentèle ». Nous vous demandons en conséquence de bien vouloir prendre en considération le présent rapport, puis adopter le projet de décret ci-après.

Veuillez croire, Madame la présidente, Mesdames et Messieurs, à l'expression de nos sentiments distingués.

Neuchâtel, le 19 février 2024

Au nom du Conseil d'État :

Le président,
A. RIBAUD

La chancelière,
S. DESPLAND

Décret
concernant la recevabilité matérielle de l'initiative législative
populaire cantonale « Pour la suppression de l'impôt sur les
successions et sur les donations entre vifs concernant les
héritiers de la 1^{ère} parentèle »

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 19 février 2024,

décède :

Article unique L'initiative législative populaire cantonale « Pour la suppression de l'impôt sur les successions et sur les donations entre vifs concernant les héritiers de la 1^{ère} parentèle », conçue sous la forme d'un projet rédigé, est déclarée recevable.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

La présidente,

Le/la secrétaire général-e,