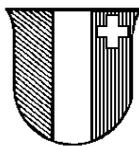


INITIATIVE SUR L'AUGMENTATION DES DÉDUCTIONS FISCALES POUR LES PRIMES D'ASSURANCES-MALADIE 24.027



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 augmenter les déductions fiscales pour l'assurance- maladie »

(Du 24 juin 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 augmenter les déductions fiscales pour l'assurance-maladie ». 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 contributions directes (LCdir), du 21 mars 2000 comme suit :

Article 36 alinéa 1 lettre g

- 1. 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 39d à concurrence des montants suivants :*
 - a. les primes pour l'assurance-maladie et accidents de base, sous déduction des réductions de primes jusqu'à concurrence d'un montant global de 8.000 francs pour les contribuables mariés vivant en ménage commun et d'un montant de 4.000 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. Ces montants sont augmentés de 12.5% pour les contribuables mariés vivant en ménage commun dont un des deux ne verse pas des cotisations selon les lettres e et f. Ils sont augmentés de 1'200 francs pour chaque personne pour laquelle le contribuable peut faire valoir une déduction au sens de l'article 39d, alinéas 1 et 2;*
 - b. les primes d'assurances-vie, jusqu'à concurrence de 1500 francs pour les personnes mariées vivant en ménage commun et de 750 francs pour les autres contribuables;*

- c. *les intérêts des capitaux d'épargne jusqu'à concurrence de 300 francs pour les contribuables mariés vivant en ménage commun et de 150 francs pour les autres contribuables.*
2. *Aucune compensation n'est possible entre les diverses déductions ;*

Le lancement de l'initiative a été publié dans la Feuille officielle n° 23, du 9 juin 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 11 décembre 2023, conformément à l'article 105 de la loi sur les droits politiques (LDP), du 17 octobre 1984.

Par arrêté du 16 février 2024, publié dans la Feuille officielle n°8 du 23 février 2024, la chancellerie d'État a arrêté le nombre de signatures valables à 5'063, 376 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 augmenter les déductions fiscales pour l'assurance-maladie » 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 l'article 36, alinéa 1, lettre g de la loi sur les contributions directes (LCdir), du 21 mars 2000. Elle vise notamment l'introduction de deux chiffres dont le premier est séparé en trois lettres (a., b. et c.). La nouvelle teneur de l'article 36, alinéa 1, lettre g LCdir étant rédigée en toutes lettres, l'initiative revêt 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 celle relative aux déductions fiscales pour l'assurance-maladie et accidents de base, pour les primes d'assurances-vie et pour les intérêts des capitaux d'épargne. S'agissant ici de plusieurs éléments fiscaux entre lesquels le législateur fédéral a instauré une connexité en imposant aux cantons de les réunir dans une seule déduction sur le revenu¹, l'initiative ne porte pas atteinte au principe de l'unité de la matière, de sorte que la 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.

¹ Art. 9, al. 1, let. g de la loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID), du 14 décembre 1990.

3.4. Respect du principe de clarté

Les électrices et les 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 la modification de l'article 36, alinéa 1, lettre g LCdir dont la teneur actuelle est la suivante :

g. 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 39d, jusqu'à concurrence d'un montant global de 4'900 francs pour les contribuables mariés vivant en ménage commun et d'un montant de 2'500 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 39d, alinéas 1 et 2;

Cette disposition prévoit donc que les primes d'assurance-vie, d'assurance-maladie et les intérêts de capitaux d'épargne sont additionnés pour ne constituer qu'une seule déduction dont le montant global est limité. Le texte de l'initiative prévoit clairement de renoncer à cette déduction globale et d'instituer un montant maximum de déduction pour chacun de ses trois éléments, à savoir pour l'assurance-maladie et accidents de base, pour les primes d'assurances-vie et pour les intérêts des capitaux d'épargne. Bien que le titre de l'initiative ne mentionne qu'une augmentation des déductions fiscales pour les primes d'assurance-maladie alors qu'elle vise également une modification de la déduction des primes d'assurances sur la vie, ainsi que des intérêts de capitaux d'épargne, il apparaît que l'exigence de clarté peut être considérée comme respectée.

3.5. Conformité au droit supérieur

3.5.1 Généralités

Pour être valides, les initiatives cantonales doivent être conformes au droit supérieur, qu'il soit cantonal, intercantonal, fédéral ou international. En vertu de l'article 49 Cst., les cantons ne peuvent pas légiférer dans les domaines exhaustivement traités par le droit fédéral. Dans les autres domaines, ils ont l'obligation de respecter le sens et l'esprit du droit fédéral, notamment par leur but ou par les moyens mis en œuvre (ATF 124 I 107, 133 I 110, consid. 4.1). Ainsi, pour être déclarée conforme au droit supérieur, une initiative doit concerner un domaine dans lequel le canton jouit d'une compétence, soit propre, soit déléguée, pour légiférer. Elle 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.

Pour examiner la validité d'une initiative, il convient d'appliquer les règles usuelles d'interprétation. Dans un premier temps, on doit se baser sur le texte de l'initiative, sans totalement faire abstraction de la volonté exprimée par les initiant-e-s. Celle-ci doit être prise en compte, si elle est indispensable à la compréhension du texte, dans la mesure où elle délimite le cadre de l'interprétation et le sens que les signataires ont pu raisonnablement lui attribuer². Lorsque, à l'aide des méthodes reconnues, le texte d'une initiative se prête à une interprétation la faisant apparaître comme conforme au droit

² ATF 143 I 129, consid. 2.2.

supérieur, elle doit être déclarée valable et soumise au peuple. L'interprétation conforme doit ainsi permettre d'éviter autant que possible les déclarations d'invalidité. Tel est le sens de l'adage « *in dubio pro populo* », selon lequel un texte n'ayant pas un sens univoque doit être interprété de manière à favoriser l'expression du vote populaire. Cela découle également du principe de la proportionnalité selon lequel une intervention étatique doit porter l'atteinte la plus restreinte possible aux droits des citoyen-ne-s. Les décisions d'invalidation doivent donc autant que possible être limitées, en retenant la solution la plus favorable aux initiant-e-s³. Plus généralement, ce principe de faveur doit être appliqué par l'autorité statuant sur la recevabilité d'une initiative à chaque fois qu'elle dispose d'un certain pouvoir d'appréciation, à savoir notamment lorsque l'examen de la conformité au droit supérieur exige d'interpréter ce droit⁴.

3.5.2 Droit fédéral

L'article 129 de la Constitution fédérale (Cst. féd.) 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. L'article 9, alinéa 2 LHID fixe de manière exhaustive la liste des déductions générales que les cantons ont l'obligation de reprendre dans leur législation, sans en modifier le nombre ni les modalités d'application. La lettre g de cette disposition a la teneur suivante :

g. les versements, cotisations et primes d'assurances-vie, d'assurances-maladie et ceux d'assurances-accidents qui ne tombent pas sous le coup de la let. f ainsi que les intérêts des capitaux d'épargne du contribuable et des personnes à l'entretien desquelles il pourvoit, jusqu'à concurrence d'un montant déterminé par le droit cantonal; ce montant peut revêtir la forme d'un forfait ;

L'article 9, alinéa 2, lettre g LHID impose donc aux cantons de prévoir dans leur législation une déduction unique réunissant les primes d'assurance-maladie, les primes d'assurances-vie, les primes d'assurances-accidents qui ne tombent pas sous le coup de la lettre f et les intérêts de capitaux d'épargne, ainsi qu'une limitation chiffrée globale de cette déduction. La seule liberté laissée aux cantons sur cette question réside dans la détermination du montant à concurrence duquel la déduction de ces éléments sera admise, étant entendu que la suppression de toute limite serait clairement contraire au droit fédéral. Pour fixer ce plafond, les cantons ne sont pas entièrement libres, ils doivent par ailleurs respecter les droits fondamentaux, ainsi que le sens et l'esprit de la disposition fédérale.

3.5.3 Questions

À cet égard, la conformité de l'initiative interroge sur deux aspects, à savoir sur la question de l'admissibilité de trois plafonds distincts pour chacun des éléments de la déduction prévue à l'article 9, alinéa 2, lettre g LHID et la question de l'ampleur de la déduction proposée pour les primes d'assurance-maladie.

- **Institution de trois limites de déduction**

L'initiative remplace une déduction unique plafonnée par une déduction limitée propre pour chacun des éléments, soit une pour les primes d'assurance-maladie et accidents, une deuxième pour les primes d'assurance-vie et une troisième pour les intérêts de capitaux d'épargne. La question de savoir si l'institution de deux limites de déduction, applicables respectivement d'une part aux primes d'assurances, et d'autre part aux intérêts de capitaux

³ ATF 143 I 129, consid. 2.2.

⁴ Camilla Jacquemoud, Les initiants et leur volonté, 2022, p. 53 ss.

d'épargne, est licite parmi la doctrine. La majorité des auteurs du rapport du groupe d'experts Cagianut sur l'harmonisation fiscale (1994) qui, en se basant sur la lettre de la loi, ont conclu à l'interdiction de cette modalité par la LHID. D'un autre avis, Markus Reich (auteur du commentaire bâlois, édition 2022) considère qu'il n'y a pas de raison d'admettre une limite globale (par exemple, 5'000 francs) mais d'exclure la fixation de limites intermédiaires pour d'une part, les primes d'assurances (par exemple, 3'000 francs) et d'autre part, les intérêts de capitaux d'épargne (par exemple, 2'000 francs)⁵. Il retient que le législateur fédéral avait manifesté sa volonté de favoriser la prévoyance personnelle en dehors du domaine des assurances en autorisant la déduction des intérêts de capitaux d'épargne, et que seule la fixation de maximums différenciés permettrait de tenir compte de ce but, sachant que l'augmentation des primes d'assurance-maladie conduit le plus souvent à ce que le maximum global de déduction soit dépassé sans que les intérêts de capitaux d'épargne aient pu être déduits.

Le Tribunal fédéral n'a pas eu l'occasion de trancher cette controverse doctrinale mais on peut noter qu'à plusieurs reprises, il a affirmé que l'article 9, alinéa 2, lettre g devait être interprété restrictivement⁶.

Consultée sur la question de la conformité de l'initiative à l'article 9 LHID, l'Administration fédérale des contributions a indiqué par courrier du 2 avril 2024 se rallier à la position du commentaire bâlois, considérant que le fait de prévoir trois déductions distinctes (plutôt que deux) ne changeait rien à cette analyse.

- **Ampleur de la déduction des primes d'assurance-maladie**

Le Tribunal fédéral a indiqué, dans une jurisprudence concernant une initiative genevoise, que l'article 9, alinéa 2, lettre g LHID doit faire l'objet d'une interprétation restrictive. Ainsi, les cantons n'ont aucune marge de manœuvre autre que de fixer le montant des déductions, lesquelles doivent être plafonnées. Ils ne sont pas non plus totalement libres dans la fixation du montant de la déduction, les primes d'assurance-maladie ne pouvant être déduites que très partiellement⁷. S'il déclare que la déduction ne saurait outrepasser les montants effectivement payés par les contribuables, le Tribunal fédéral ne détermine pas la limite admissible.

En l'occurrence, en fixant une limite maximale de 8'000 francs pour les couples mariés et de 4'000 francs par personne seule, l'initiative prévoit, sur une base de la prime d'assurance-maladie moyenne neuchâteloise de 2024⁸, une prise en charge moyenne de l'ordre de 50% pour les adultes.

3.5.4 Examen intercantonal

Certains cantons ont introduit dans leur législation fiscale des dispositions ressemblant à celle prévue par la présente initiative. On citera en particulier le cas fribourgeois qui semble avoir inspiré la formulation de la présente initiative⁹. Il en diffère cependant d'une manière notable par le mandat qu'il donne au Conseil d'État de déterminer un maximum global à l'intérieur duquel sont fixées les limites pour les trois éléments déductibles¹⁰. De même, le Canton de Vaud prévoit une limite globale à la déduction, à l'intérieur de laquelle sont fixées

⁵Markus Reich, *in* Kommentar zum Schweizerischen Steuerrecht, Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden, 4^e édition, Basel 2022, N 48 ad art. 9.

⁶ ATF 147 II 248 consid. 3.3.1.

⁷ Arrêt du Tribunal fédéral du 4 janvier 2022, 1C_297/2021.

⁸7'668 francs/adulte, 5'700 francs/adulte en formation et 1'764 francs/enfant (<https://www.caisseavsne.ch/fr/Actualites/Primes-moyennes-de-l-assurance-obligatoire-des-soins-1.html>).

⁹ Art. 34, al. 1, lettre g de la loi sur les impôts cantonaux directs (LICD), du 6 juin 2000.

¹⁰ Le fait que le texte de l'initiative n'ait pas repris la partie de cette disposition instaurant une limite globale a d'ailleurs pour conséquence que son chiffre 2, qui exclut la compensation entre les trois éléments, perd l'essentiel de sa signification.

des limites spécifiques pour deux catégories d'éléments déductibles¹¹. Le Canton de Genève a quant à lui retenu une solution particulière, instituant d'une part, parmi les déductions de prévoyance, une déduction qui réunit les primes d'assurances sur la vie et les intérêts de capitaux d'épargne, à laquelle il a fixé un maximum variable en fonction de la situation personnelle du contribuable¹², et d'autre part une déduction des primes d'assurances-maladie et accidents pour le contribuable et les personnes à sa charge, à concurrence d'un montant fixé au double de la prime moyenne cantonale pour l'assurance obligatoire des soins pour la catégorie dans laquelle se trouve la personne concernée¹³.

Pour ce qui concerne les montants déductibles, on constate¹⁴ que si cinq cantons ont retenu des limites très proches de celles fixées par la LIFD¹⁵, les autres les ont dépassées, plusieurs cantons présentant même des plafonnements supérieurs à ceux proposés par l'initiative.

3.5.5 Conclusion

Partant, au vu de ce qui précède, on doit considérer que la question de savoir si l'initiative est conforme au droit supérieur ne peut être tranchée en toute certitude. Toutefois, le principe de la proportionnalité, qui sous-tend le principe de faveur « *in dubio pro populo* », commande d'étendre ce dernier et de favoriser l'interprétation non de l'initiative, mais de la LHID de manière à satisfaire la compatibilité de l'initiative avec le droit supérieur.

Tout bien pesé, le Conseil d'État estime dès lors que l'initiative peut être considérée comme conforme 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 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, il n'existe pas d'obstacle à son exécutabilité.

4. CONCLUSION

Au vu de ce qui précède et pour l'ensemble des motifs invoqués, nous vous proposons de déclarer recevable l'initiative législative populaire cantonale « Pour augmenter les déductions fiscales pour l'assurance-maladie ». Nous vous demandons en conséquence

¹¹ Art. 37, alinéa 1, lettre g de la loi sur les impôts directs cantonaux (LI), du 4 juillet 2000.

¹² Art. 31, let. d de la loi sur l'imposition des personnes physiques (LIPP), du 27 septembre 2009.

¹³ Art. 32 LIPP.

¹⁴ Administration fédérale des contributions : Brochures fiscales pour la période fiscale 2023 / IMPOSITION DES PERSONNES PHYSIQUES / IMPÔT SUR LE REVENU – Déductions pour primes d'assurances et intérêts de capitaux d'épargne.

¹⁵ Art. 33, al. 1, let. g de la loi fédérale sur l'impôt fédéral direct (LIFD) : 1'800 francs personne seule ; 3'600 francs couple marié, et 700 francs par personne à charge.

de bien vouloir prendre en considération le présent rapport, puis adopter le projet de décret ci-après.

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

Neuchâtel, le 24 juin 2024

Au nom du Conseil d'État :

La présidente,
F. NATER

La chancelière,
S. DESPLAND

Décret
concernant la recevabilité matérielle de l'initiative législative
populaire cantonale « Pour augmenter les déductions fiscales
pour l'assurance-maladie »

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 24 juin 2024,

décète :

Article unique L'initiative législative populaire cantonale « Pour augmenter les déductions fiscales pour l'assurance-maladie », 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,