

Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil

(Du 24 juin 2024)

PROPOSITIONS DE LA COMMISSION PARLEMENTAIRE

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

La commission législative,

composée de M^{mes} et MM. Manon Freitag, présidente, Cloé Dutoit, vice-présidente, Daniel Berger, Sarah Blum, Hugo Clémence, Damien Humbert-Droz, Sophie Rohrer, Béatrice Haeny, Céline Barrelet, Corine Bolay Mercier, Fabio Bongiovanni, Romain Dubois et Céline Dupraz,

soutenue dans ses travaux par M^{me} Sandrine Wavre, assistante parlementaire,

fait les propositions suivantes au Grand Conseil :

Commentaire de la commission

La commission législative s'est réunie le 10 décembre 2024 pour débattre du rapport du Conseil d'État [24.027](#) en présence de la cheffe du Département de l'emploi et de la cohésion sociale (DECS) et de la cheffe du service juridique (SJEN).

Le rapport 24.027 traite uniquement de la recevabilité matérielle de l'initiative « Pour augmenter les déductions fiscales pour l'assurance-maladie », à l'exclusion de toute autre considération quant à son contenu.

Pour rappel, l'initiative propose de modifier l'article 36, alinéa 1, lettre g, de la loi sur les contributions directes (LCdir) de la manière suivante :

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 1'500 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 ;

Lorsqu'il y a dépôt d'une initiative, le Grand Conseil est appelé à se prononcer sur le respect des principes de l'unité de la forme et de la matière, de l'unité de rang et de la clarté, d'examiner si l'initiative est conforme aux normes supérieures de droit fédéral et des conventions intercantionales ou internationales, ainsi qu'aux normes internes de droit cantonal, dont la hiérarchie ne saurait être altérée. Son examen porte aussi sur l'exécutabilité de l'initiative. Le rapport portant sur la recevabilité d'une initiative n'est généralement pas soumis à l'examen d'une commission parlementaire (art. 170, al. 1, let. a, OGC), mais le bureau du Grand Conseil peut, s'il est unanime, déroger à ce principe.

Dans le cas d'espèce, la démarche du bureau est justifiée par le doute mentionné par le Conseil d'État s'agissant de la conformité de la demande exprimée par l'initiative au droit supérieur, plus précisément avec la Loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID).

Le rapport du Conseil d'État expose de manière détaillée les éléments juridiques ayant permis de conclure à la recevabilité de l'initiative.

Il a été expliqué à la commission que l'examen de la recevabilité d'une initiative fait l'objet d'un examen attentif par le service juridique. Afin de trancher dans les cas les plus complexes tout en garantissant les droits politiques et le respect de la volonté populaire, la ligne de conduite suivie prévoit de juger une initiative irrecevable uniquement s'il est manifeste que les critères de recevabilité ne sont pas remplis. En cas de doute, le principe *in dubio pro populo*¹ s'applique.

Le rapport rappelle également qu'il y a aujourd'hui controverse doctrinale sur la question des déductions fiscales applicables (nombre et ampleur) et que cette question n'a pas été tranchée par le Tribunal fédéral.

De manière plus globale, un commissaire souligne qu'en matière d'initiative populaire, le principe de clarté – qui exige que le texte de l'initiative soit formulé de manière compréhensible et précise pour éviter toute ambiguïté ou confusion – s'est presque érigé en règle jurisprudentielle et constitue une contrainte supplémentaire posée à l'exercice des droits populaires. Il estime que cette problématique mériterait d'être approfondie par la commission législative, ce d'autant plus qu'hormis les principes de l'unité de la matière et de la forme, ni la Constitution de la République et Canton de Neuchâtel (Cst. NE), ni la loi sur les droits politiques (LDP) ne précisent les critères à prendre en considération dans le cadre de l'examen de la recevabilité. Le canton applique dès lors les critères développés par la jurisprudence du Tribunal fédéral².

En l'état, la commission s'en remet à l'appréciation du service juridique quant à la recevabilité matérielle de cette initiative et proposera au Grand Conseil d'en faire de même.

Entrée en matière (art. 171 OGC)

À l'unanimité, la commission propose au Grand Conseil d'entrer en matière sur ce projet de décret, tel que proposé par le Conseil d'État.

¹« ...qui veut qu'un texte n'ayant pas un sens univoque soit interprété de manière à favoriser l'expression du vote populaire » (<https://www.parlament.ch/fr>).

²Cf. chapitre II de l'[annexe au rapport 21.047_com](#).

Vote final

À l'unanimité, la commission propose au Grand Conseil d'accepter ce projet de décret tel que présenté par le Conseil d'État.

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 restreint.

La commission a adopté le présent rapport lors de sa séance du 28 janvier 2025.

Neuchâtel, le 28 janvier 2025

Au nom de la commission législative :

La présidente,
M. FREITAG

La rapporteure,
C. BOLAY MERCIER