

**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 « Moins
d'impôts dans le Canton de Neuchâtel »**

(Du 19 novembre 2025)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

PRÉAMBULE

Un comité d'initiative a annoncé à la chancellerie d'État le lancement d'une initiative législative populaire cantonale intitulée « Moins d'impôts dans le Canton de Neuchâtel ». 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 législative sous forme de proposition générale, une modification de la loi sur les contributions directes (LCdir) par la réduction du barème d'imposition des personnes physiques de 10% d'ici l'année 2030 par rapport à l'année 2023. »

Le lancement de l'initiative a été publié dans la Feuille officielle n° 3, du 17 janvier 2025, 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 17 juillet 2025, conformément à l'article 105 de la loi sur les droits politiques (LDP), du 17 octobre 1984.

Par arrêté du 19 août 2025, publié dans la Feuille officielle n°34, du 22 août 2025, la chancellerie d'État a arrêté le nombre de signatures valables à 6'851, 819 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 « Moins d'impôts dans le Canton de Neuchâtel » 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'une proposition générale, le Grand Conseil peut :

- a) l'approuver et y donner suite. Il rédige alors un texte qu'il adopte dans une loi ou un décret;
- b) la soumettre directement au vote du peuple accompagnée ou non d'une proposition de rejet et, le cas échéant, d'un contre-projet au sens de l'article 111a. En cas d'acceptation par le peuple, il rédige dans un délai de deux ans un texte qu'il adopte dans une loi ou un décret. (art. 110, al. 2 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.

3. RECEVABILITÉ

3.1. Introduction : interprétation des initiatives

Pour examiner la validité d'une initiative, la première règle d'interprétation est de prendre pour point de départ le texte de l'initiative, qu'il faut interpréter selon sa lettre et non pas selon la volonté des initiants. Il peut être tenu compte d'une éventuelle motivation de l'initiative et des prises de position de ses auteurs. Bien que l'interprétation repose en principe sur le libellé, une référence à la motivation de l'initiative n'est pas exclue si elle est indispensable à sa compréhension. La volonté des auteurs doit être prise en compte, à

tout le moins, dans la mesure où elle délimite le cadre de l'interprétation de leur texte et du sens que les signataires ont pu raisonnablement lui attribuer¹.

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 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 citoyennes et citoyens. Les décisions d'invalidation doivent donc autant que possible être limitées, en retenant la solution la plus favorable aux initiants².

La marge d'interprétation de l'autorité de contrôle est plus grande lorsqu'elle examine une initiative non formulée que lorsqu'elle se trouve en présence d'une initiative rédigée de toutes pièces, sous la forme d'un acte normatif. Cependant lorsque, de par son but même ou les moyens mis en œuvre, le projet contenu dans une telle initiative ne pourrait être reconnu conforme au droit supérieur que moyennant l'adjonction de réserves ou de conditions qui en modifient profondément la nature, une telle interprétation entre en conflit avec le respect fondamental de la volonté des signataires de l'initiative et du peuple appelé à s'exprimer ; la volonté de ce dernier ne doit pas être faussée par la présentation d'un projet qui, comme tel, ne serait pas constitutionnellement réalisable³.

3.2. 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 ne comprend pas une suite d'articles rédigés selon une structure rigide. Elle vise la réduction du barème d'imposition des personnes physiques de 10% d'ici l'année 2030 par rapport à l'année 2023 par une modification de la loi sur les contributions directes (LCdir), du 21 mars 2000. L'initiative revêt donc la forme d'un projet conçu en termes généraux et satisfait à la condition prévue à l'article 98, alinéa 2 LDP. Cas échéant, cette proposition générale nécessitera d'être concrétisée par le Grand Conseil qui pourra alors corriger les éventuels vices en façonnant les dispositions envisagées⁴.

3.3. 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 vote⁵.

¹ ATF 143 I 129, consid. 2.2.

² ATF 143 I 129, consid. 2.2.

³ ATF 143 I 129, consid. 2.2.

⁴ Grisel, Initiative et référendum populaires, 3ème éd., Berne 2004, p. 267, N°690.

⁵ 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 le barème d'imposition des personnes physiques, de sorte que la condition de recevabilité prévue à l'article 98, alinéa 2 LDP est satisfaite.

3.4. 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 de la LCDir et remplit ainsi la troisième condition de recevabilité prévue à l'article 98, alinéa 1 LDP.

3.5. 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 imprécis⁶. Comme indiqué sous point 3.1, l'autorité chargée d'examiner la recevabilité matérielle d'une initiative dispose d'une marge d'interprétation plus importante en présence d'une initiative prenant la forme d'une proposition générale, comme en l'espèce.

La présente initiative demande « la réduction du barème d'imposition des personnes physiques de 10% d'ici l'année 2030 par rapport à l'année 2023 » par une modification de la LCDir. Cette formulation, à première vue claire, nécessite cependant une interprétation pour déterminer l'objet exact visé par l'initiative sous le terme de barème. En effet, les personnes physiques ne sont pas soumises qu'à un seul barème comme le laisse penser l'utilisation du singulier (« du barème »), mais à différents barèmes se rapportant notamment à l'impôt direct cantonal et communal sur le revenu (art. 40 et suivants en lien avec l'article 3, alinéa 1 LCdir), à l'impôt direct cantonal et communal sur la fortune (art. 53 en lien avec l'art. 3, alinéa 1 LCdir) et à l'impôt sur les gains immobiliers qui fait également l'objet d'un barème spécifique (art. 71 et suivant LCdir). Aussi, se pose la question de savoir à quel(s) barème(s) doit s'appliquer l'initiative.

Le formulaire de récolte des signatures ne comporte pas de précisions susceptibles de contribuer à l'interprétation du texte, de sorte que la volonté des initiants peut être prise en compte et déterminée notamment en fonction de leurs déclarations à la presse dans le cadre de la campagne électorale lancée le 17 janvier 2025⁷, dans lesquelles ils ont mentionné des recettes fiscales pour l'année 2023 se montant à 780 millions de francs. Or, le montant de 778'174'959 francs – figurant dans les comptes 2023⁸, sous la rubrique « Impôts directs personnes physiques » – regroupe plusieurs éléments, à savoir les impôts sur le revenu et la fortune, les impôts à la source et les impôts des frontaliers et frontaliers, ne permettant ainsi pas d'apporter une clarification.

Le Tribunal fédéral a cependant précisé que « certaines obscurités, même certaines contradictions sur des points secondaires, peuvent être éliminées lors de l'élaboration du projet de loi ou de décret par le Grand Conseil »⁹. L'imprécision quant au(x) barème(s) visé(s) pourra ainsi être clarifiée et un choix entre plusieurs options éventuelles pourra être opéré, le cas échéant, dans le cadre de la mise en œuvre de l'initiative par le Grand

⁶ ATF 139 I 292, consid. 5.8, cité dans l'arrêt du 17.8.2023, 1C_608/2022, consid. 3.1.

⁷ Arcinfo, 17 janvier 2025, <https://www.arcinfo.ch/neuchatel-canton/cantonaux-2025-le-plr-et-ses-allies-font-campagne-pour-une-baisse-dimpot-de-10-1436891>.

⁸ Rapport de gestion financière, tome 1, p. 41

https://www.ne.ch/medias/Documents/24/04/TOME%201_C23.pdf.

⁹ ATF 111 Ia 115 Verein Basler Heimatschutz, JdT 1986 I 258.

Conseil. En conséquence, et en application du principe « *in dubio pro populo* », on doit conclure que les doutes quant à l'objet exact de l'initiative ne constituent pas un motif suffisant pour entraîner son irrecevabilité. Il apparaît donc que l'exigence de clarté peut être considérée comme respectée.

3.6. Conformité au droit supérieur

Pour être valides, les initiatives cantonales doivent être conformes au droit fédéral, respecter les droits fondamentaux garantis par la Constitution fédérale (Cst.), telle la garantie de la propriété, 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'article 129 Cst. 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. Toutefois, aux termes de l'article 129, alinéa 2 Cst., « les barèmes, les taux et les montants exonérés de l'impôt, notamment, ne sont pas soumis à l'harmonisation fiscale ». Ce mandat constitutionnel a été respecté par le législateur fédéral, qui a précisé à l'article 1^{er}, alinéa 3 LHID que « lorsqu'aucune réglementation particulière n'est prévue, les impôts cantonaux et communaux sont établis en vertu du droit cantonal. Restent en particulier de la compétence des cantons la fixation des barèmes, celle des taux et celle des montants exonérés d'impôt ». L'initiative en cause se borne à réduire de 10% de manière linéaire, et dans un délai échéant en 2030, le barème d'imposition applicable à la période fiscale 2023, dont la conformité à la LHID et aux principes régissant l'imposition établis par l'article 127, alinéa 1 et 2 Cst. et en particulier au principe du respect de la capacité contributive, n'a pas été mise en cause. Cette modification ne touchant pas à la structure des taux d'imposition, on peut donc en conclure qu'elle est conforme au droit supérieur.

3.7. 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 « Moins d'impôts dans le Canton de Neuchâtel ». Nous vous demandons en conséquence de bien vouloir prendre en considération le présent rapport, puis adopter le projet de décret ci-après.

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

Neuchâtel, le 19 novembre 2025

Au nom du Conseil d'État :

La présidente,
C. GRAF

La chancelière,
S. DESPLAND

Décret
concernant la recevabilité matérielle de l'initiative législative
populaire cantonale « Moins d'impôts dans le Canton de
Neuchâtel »

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 novembre 2025,

décète :

Article unique L'initiative législative populaire cantonale « Moins d'impôts dans le Canton de Neuchâtel », conçue sous la forme d'une proposition générale, est déclarée recevable.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

Le président,

Le/la secrétaire général-e,