



**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
défiscalisation totale des primes maladie obligatoires »**

(Du 6 novembre 2017)

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

Un comité d'initiative a annoncé à la chancellerie d'État le lancement d'une initiative législative populaire cantonale intitulée "Pour la défiscalisation totale des primes maladie obligatoires".

Le texte en est le suivant :

"Les électrices et les 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 la modification de la Loi sur les Contributions directes (LCdir), du 21 mars 2000. Celle-ci doit être modifiée comme suit :

Art. 36 Sont déduits du revenu (remplacé)

g) La totalité des primes d'assurance-maladie obligatoire au sens de la loi fédérale sur l'assurance-maladie du 18 mars 1994 effectivement payées par le contribuable pour lui-même, le cas échéant pour son conjoint et les personnes à sa charge au sens de l'article 39.

Disposition (nouveau)

Le nouveau texte de l'article 36, let. g entre en vigueur pour la taxation fiscale de l'année suivant son acceptation."

Le lancement de l'initiative a été publié dans la Feuille officielle numéro 49, du 11 décembre 2015, et les listes de signatures attestées ou le certificat de leur dépôt auprès des Conseils communaux ont été déposés à la chancellerie d'État le 31 mai 2016, conformément à l'article 105 de la loi sur les droits politiques (LDP), du 17 octobre 1984.

Par arrêté du 28 juin 2016, publié dans la Feuille officielle numéro 26, du 1^{er} juillet 2016, la chancellerie d'État a arrêté le nombre de signatures valables à 6'083, 514 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.

En date du 21 septembre 2016, le Conseil d'État a présenté le rapport 16.038 à l'appui d'un projet de décret concernant la recevabilité matérielle de l'initiative législative populaire cantonale "Pour la défiscalisation totale des primes maladie obligatoires". Le

décret constatant la recevabilité de l'initiative a été adopté par le Grand Conseil le 21 février 2017.

À l'occasion de recherches juridiques connexes, un motif d'irrecevabilité a été toutefois découvert. Le présent projet de décret a donc pour fonction de remplacer le décret 16.038 et de constater l'irrecevabilité de l'initiative pour cause de non-conformité au droit fédéral.

L'irrecevabilité de l'initiative et la nécessité de corriger l'erreur que constitue l'arrêté constatant la recevabilité découlent du droit fédéral. Celui-ci ne laisse aucune marge de manœuvre aux autorités exécutives et législatives cantonales. Les modalités de cette correction sont, quant à elles, imposées par le droit cantonal régissant l'exercice des droits politiques.

L'adoption d'un nouveau rapport par le Conseil d'État et d'un nouveau décret par le Grand Conseil est rendue nécessaire par le principe du parallélisme des formes, en vertu duquel un acte de l'autorité peut être modifié par la même autorité, dans un acte de rang équivalent.

Le présent rapport reprend donc le contenu du rapport 16.038 en y apportant les corrections rendues nécessaires par la découverte de ce motif d'irrecevabilité.

1. NOMBRE DE SIGNATURES

L'initiative législative populaire cantonale "Pour la défiscalisation totale des primes maladie obligatoires" a recueilli, dans le délai de six mois prévu à l'article 105 LDP, le nombre de signatures nécessaires fixé à 4'500 par l'article 40, alinéa 1 de la Constitution de la République et Canton de Neuchâtel (Cst. NE), du 24 décembre 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).

Il convient de noter, à ce propos, que la LDP n'autorise aucune autorité à procéder à un examen de la recevabilité matérielle d'une initiative avant qu'elle ait recueilli le nombre de signatures requis. La procédure de traitement des initiatives a donc été scrupuleusement respectée et seule une erreur technique, intervenue lors de l'examen réglementaire, est à l'origine du présent rapport rectificatif.

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).

Si l'initiative est déclarée irrecevable par le Grand Conseil, aucune suite ne lui sera donnée (art. 107, al. 4, LDP a contrario).

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. En d'autres termes, la recevabilité d'une initiative ne dépend que d'un examen juridique technique, à l'exclusion de toute appréciation d'ordre politique. 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, 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 et sur son respect du principe de la bonne foi.

Pour ce qui concerne la présente initiative, la complexité des questions juridiques qu'elle pose, ainsi que diverses circonstances du moment, ont eu pour conséquence qu'un motif d'irrecevabilité a malencontreusement échappé à l'attention du service juridique de l'État, chargé de cet examen. Cette erreur n'ayant été découverte que postérieurement à l'adoption par le Grand Conseil du décret constatant la recevabilité, elle ne peut plus être corrigée que par l'adoption d'un décret rectificatif, qui fait l'objet du présent rapport. En effet, en application du principe du parallélisme des formes, une autorité est habilitée à défaire ce qu'elle a fait, par l'adoption d'un acte contraire de rang équivalent.

La nécessité du présent rapport découle uniquement de cette erreur et ne constitue que l'extension, à un cas exceptionnel, de l'application correcte de la procédure régissant le traitement des initiatives.

Une erreur de ce type revêt un caractère tout à fait extraordinaire et elle ne s'était d'ailleurs jamais produite jusqu'ici. Néanmoins, elle a conduit l'administration à revoir le processus d'examen de la recevabilité des initiatives, afin de réduire au maximum le risque qu'elle se reproduise à l'avenir, en prévoyant une implication accrue et systématique des services métier concernés par les domaines touchés.

2.1. 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. Cette règle empêche les auteurs de l'initiative de jouer sur tous les tableaux et les obligent à choisir clairement entre les deux genres prévus. Avant tout, c'est l'intention des initiants qui est déterminante. En l'espèce, l'initiative vise à modifier la lettre g de l'article 36 LCdir. Dans sa teneur actuelle, cette disposition se présente comme suit :

« Sont déduits du revenu 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 39, jusqu'à concurrence d'un montant global de 4'800 francs pour les contribuables mariés vivant en ménage commun et d'un montant de 2'400 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 39, alinéas 1 et 2 ».

En l'espèce, l'initiative revêt la forme d'un projet rédigé puisqu'elle substitue au texte ci-dessus une nouvelle teneur de la lettre g de l'article 36 LCdir. Elle satisfait à la première condition de recevabilité prévue à l'article 98, alinéa 2 LDP.

Le choix de la forme d'un projet rédigé, par les initiants, a pour conséquence que les autorités, tout comme les initiants, sont liés par le texte déposé et la LDP ne leur confère pas le pouvoir de lui apporter la moindre modification. Ce qui constitue un avantage pour l'exercice du droit d'initiative, à savoir la certitude que le texte qui peut finalement être adopté correspondra exactement à ce qui était exprimé initialement, a pour corollaire l'inconvénient d'une absence complète de souplesse dans le traitement de l'initiative. En conséquence, un texte irrecevable ne pourra pas être corrigé de manière à lever cette

irrecevabilité pour qu'il puisse être ensuite soit accepté par le Grand Conseil, soit refusé par celui-ci et soumis au vote du peuple.

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

L'initiative ne concerne a priori qu'une seule matière, à savoir le montant de la déduction des primes d'assurance-maladie obligatoire, pour laquelle toute limitation est supprimée. La lettre g de l'article 36 LCDir, dans sa teneur actuelle, prévoit cependant que les primes d'assurance-vie et les intérêts de capitaux d'épargne sont inclus dans un forfait global déductible. Le texte de l'initiative ne reprend pas ces éléments de la déduction. On peut néanmoins considérer, dans le cas présent, que la modification de plusieurs aspects relativement connexes d'une déduction fiscale par une seule initiative ne porte pas atteinte de manière significative au principe de l'unité de la matière. La condition de recevabilité prévue à l'article 98, alinéa 2 LDP, est ainsi également remplie.

2.3. Respect du principe de l'unité de rang

L'unité de rang implique que chaque demande d'initiative concerne exclusivement soit la Constitution, soit la loi, soit un décret. Elle ne peut viser en même temps la révision de normes qui appartiennent à des rangs différents.

L'initiative qui fait l'objet du présent rapport ne vise pas à la modification d'une règle constitutionnelle. Elle propose clairement la modification d'une loi, la LCdir, et remplit ainsi la troisième condition de recevabilité prévue à l'article 98, alinéa 1, LDP.

2.4. 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, 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 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. f¹ 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 ;

¹ f. les primes et cotisations versées en vertu de la réglementation sur les allocations pour perte de gain et des dispositions sur l'assurance-chômage et l'assurance-accidents obligatoire;

Comme indiqué plus haut, le texte de l'initiative supprime, respectivement, la mention des primes d'assurances-vie, la mention des intérêts de capitaux d'épargne et toute limite à cette déduction. Or, l'article 9 alinéa 2, lettre g LHID impose très clairement aux cantons de prévoir dans leur législation, non seulement une déduction des primes d'assurances-maladie, des primes d'assurances-vie, des primes d'assurances-accidents qui ne tombent pas sous le coup de la lettre f et des intérêts de capitaux d'épargne, mais également une limitation chiffrée 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.

La suppression de cette limite, outre qu'elle constitue en elle-même une violation du droit fédéral, donnerait une tout autre importance à la suppression de la déductibilité des primes d'assurances susmentionnées et des intérêts de capitaux d'épargne. En effet, l'article 72, alinéa 2 LHID prévoit que le droit fédéral est applicable directement si le droit cantonal n'a pas été adapté dans les délais qui leur étaient impartis.

De ce fait, les contribuables, pourraient revendiquer, au besoin auprès du Tribunal fédéral, la déduction totale de tous les éléments énumérés par l'article 9, alinéa 2, lettre g LHID. L'administration et les tribunaux n'ayant pas la possibilité de suppléer à l'absence de fixation d'une limite par le législateur cantonal, le Conseil d'État serait tenu d'édicter en urgence les dispositions provisoires nécessaires pour déterminer cette limite, en application de l'article 72, alinéa 3 LHID, jusqu'à ce que le législateur cantonal adopte une disposition conforme à nouveau au droit fédéral.

Enfin, le texte de l'initiative objet du présent rapport ne saurait être interprété d'une façon qui le rendrait compatible avec l'article 9, alinéa 2, lettre g LHID.

Les considérations développées plus haut ont été soumises au Département fédéral des finances, dont le secrétariat général a répondu, par son service juridique, qu'il en partageait les conclusions touchant à l'irrecevabilité de l'initiative.²

Vu ce qui précède, force est donc de constater que l'initiative objet du présent rapport est manifestement incompatible avec une norme de rang supérieur qui la rend sans objet. Aussi ne respecte-t-elle pas le principe de la conformité au droit supérieur.

2.5. 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, l'incompatibilité manifeste de l'initiative avec la LHID, qui entraînerait l'application directe du droit fédéral pour la détermination des éléments déductibles, et qui nécessiterait l'adoption en urgence d'une réglementation provisoire du Conseil d'État pour ce qui concerne le rétablissement d'un montant limite, permet de conclure que l'initiative n'est pas exécutable.

² La réponse est rédigée dans les termes suivants : « Wir teilen entsprechend die Ansicht des Rechtsdienstes der Staatskanzlei Neuenburg, wonach der Wortlaut der Gesetzesinitiative, wie er aus den übermittelten Unterlagen ersichtlich ist, nicht mit übergeordnetem Bundesrecht vereinbar ist.» ce qui peut se traduire par : «Nous partageons en conséquence l'avis du service juridique de la chancellerie d'État de Neuchâtel selon lequel la teneur de l'initiative législative, telle qu'elle ressort de la documentation envoyée, n'est pas compatible avec le droit fédéral supérieur».

2.6. Respect du principe de la bonne foi

L'initiative doit répondre aux exigences de la bonne foi et, partant, ne pas être abusive. Tel est le cas en l'espèce puisque celle-ci n'a pas pour objet de soumettre au vote du peuple une question qui lui a déjà été soumise à plusieurs reprises et a été clairement tranchée. L'initiative n'a pas non plus pour but de remplacer une demande de référendum dont les délais seraient échus, ni ne constitue une utilisation insensée de l'appareil démocratique qui aboutit à la remise en question de celui-ci. L'initiative remplit donc la sixième condition de recevabilité.

3. CONCLUSION

Le droit d'initiative touche à l'essence même de notre démocratie et, partant, aux droits fondamentaux des citoyennes et citoyens. L'approximation découverte est donc d'autant plus regrettable. Cela étant, le gouvernement ne pouvait pas non plus ignorer le nouveau motif découvert par le SJEN sans risquer d'affaiblir gravement ces droits démocratiques ; une irrecevabilité constatée par exemple sur la base d'un recours après acceptation de l'initiative aurait été encore plus dommageable.

Au vu de ce qui précède et pour l'ensemble des motifs invoqués, nous vous proposons de déclarer irrecevable l'initiative législative populaire cantonale « Pour la défiscalisation totale des primes maladie obligatoires ». Nous vous demandons en conséquence de bien vouloir prendre en considération le présent rapport, puis adopter le projet de décret ci-après.

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

Neuchâtel, le 6 novembre 2017

Au nom du Conseil d'État :

Le président,
L. FAVRE

La chancelière,
S. DESPLAND

Décret
concernant la recevabilité matérielle de l'initiative
législative populaire cantonale « Pour la défiscalisation
totale des primes maladie obligatoires »

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 6 novembre 2017,

décète :

Article unique L'initiative législative populaire cantonale « Pour la défiscalisation totale des primes maladie obligatoires », conçue sous la forme d'un projet rédigé, est déclarée irrecevable.

Art. 2 Le présent décret abroge et remplace le décret concernant la recevabilité matérielle de l'initiative législative populaire cantonale « Pour la défiscalisation totale des primes maladie obligatoires », du 21 février 2017.

Neuchâtel, le

Au nom du Grand Conseil :

Le président,

La secrétaire générale,