



**Avis du Conseil d'État au Grand Conseil**  
sur  
**Rapport de la commission fiscalité au Grand Conseil**  
à l'appui  
**d'un projet de loi modifiant la loi sur les contributions directes (LCdir)**

(Du 3 juin 2026)

---

Monsieur le président, Mesdames et Messieurs,

Le Conseil d'État a pris connaissance avec intérêt du projet de loi visant à modifier la loi sur les contributions directes (LCdir) afin d'y intégrer les coefficients fiscaux. Cette adaptation aurait pour effet qu'un seul acte législatif soit désormais nécessaire pour modifier à la fois le barème et le coefficient fiscal.

**RÉSUMÉ**

*À la suite d'une proposition formulée au sein de la commission fiscalité, il est envisagé d'intégrer les coefficients fiscaux dans la loi sur les contributions directes (LCdir). Cette solution permettrait qu'un seul acte législatif régie l'ensemble des paramètres déterminant la charge fiscale et les majorités nécessaires à d'éventuelles modifications.*

*Par le présent avis, le Conseil d'État expose son appréciation de cette modification. S'il ne s'y oppose pas, il souhaite attirer l'attention du Grand Conseil sur les conséquences institutionnelles et légistiques de cette approche.*

**1. CONTEXTE ET DROIT EN VIGUEUR**

Dans le cadre du rapport [23.038](#), traité par le Grand Conseil le 5 décembre 2026, le Conseil d'État avait souhaité permettre en partie d'alléger la pression fiscale pour les contribuables. Il avait ainsi proposé d'abord une baisse du barème fiscal de l'impôt sur le revenu des personnes physiques de 1% pour 2024 et 2025. Le Grand Conseil a adopté la modification y relative de la loi modifiant la loi sur les contributions directes (LCdir) le 5 décembre 2023.

Conformément à ce qu'il avait annoncé dans le rapport précédent, le Conseil d'État avait souhaité faire un pas supplémentaire de 1% pour 2025 en modifiant une nouvelle fois la LCdir (rapport [24.040](#)). Le Grand Conseil a préféré pour cette seconde baisse une diminution de 1 point du coefficient fiscal sur l'impôt sur le revenu et la fortune, et donc une modification du décret fixant les coefficients<sup>1</sup> au lieu de la LCdir. Le Conseil d'État s'était opposé à cette manière de désunir la diminution fiscale et de désolidariser celle-ci dans deux actes législatifs différents (LCdir et décret).

---

<sup>1</sup> Décret fixant les coefficients de l'impôt cantonal direct et de l'impôt communal direct dus par les personnes physiques

Considérant que ces baisses doivent permettre de faire le pont avec les mesures proposées par le Conseil d'État dans son rapport [25.033](#) en faveur du pouvoir d'achat et compte tenu des travaux de commission encore en cours, proposition a été faite à votre Autorité fin 2025, de prolonger ces mesures temporaires pour 2026. Pour respecter la volonté du Grand Conseil, le Conseil d'État a repris telles quelles les mesures transitoires, soit avec une modification de la LCdir et une modification du décret fixant les coefficients. Leur impact financier respectif étant inférieur à 7 millions de francs, chacun pouvait être adopté à la majorité simple des membres du Grand Conseil.

## **2. PROPOSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES PUIS DE LA COMMISSION FISCALITÉ**

La commission des finances a déposé un projet de loi afin d'ouvrir le débat sur les conséquences du séquençage des actes législatifs et sur la nécessité d'éviter qu'une majorité de circonstance puisse, dans un laps de temps restreint, augmenter ou diminuer significativement les impôts sans recourir à la majorité qualifiée.

Le projet a ensuite été examiné par la commission fiscalité. Sur la base d'un avis de droit du service juridique, il est apparu que la solution initialement envisagée soulevait des questions de compatibilité avec la Constitution neuchâteloise. L'article 57, alinéa 3, impose en effet un examen individuel de chaque projet législatif et de ses conséquences propres, ce qui exclut un calcul global sur une base annuelle.

Considérant cela, la commission a décidé d'élaborer un autre projet, visant à intégrer les coefficients fiscaux dans la LCdir, c'est le projet qui vous est soumis.

## **3. APPRÉCIATION DU CONSEIL D'ÉTAT SUR LA MODIFICATION DE LA LCDIR PROPOSÉE**

Le Conseil d'État ne s'oppose pas au projet de loi. Il estime néanmoins que la solution retenue présente un caractère excessivement formaliste au regard du problème qu'elle entend résoudre.

La LCdir a pour vocation de fixer les règles matérielles de l'imposition. Les coefficients fiscaux, quant à eux, constituent un instrument d'adaptation périodique permettant d'ajuster la charge fiscale en fonction de la situation financière de l'État. Leur intégration dans la loi brouille cette distinction entre dispositions structurelles et paramètres de pilotage conjoncturel.

D'un point de vue légistique, cette modification complexifie inutilement l'architecture du droit fiscal cantonal. Elle réduit la lisibilité de la LCdir, alors même que la clarté et la cohérence des bases légales constituent des exigences essentielles pour les contribuables, les autorités d'application et le législateur. Le Conseil d'État aurait préféré une solution qui rassemble les différents barèmes et coefficients successifs dans une annexe à la loi par exemple.

Sur le plan institutionnel, la solution proposée introduit une exception propre au seul domaine fiscal, sans qu'une logique comparable ne soit retenue dans d'autres politiques publiques. Transposé à d'autres domaines, un tel raisonnement conduirait à regrouper dans une loi unique l'ensemble des mécanismes financiers relatifs à la santé, à la formation ou au social dans le seul but de soumettre certaines décisions à une majorité qualifiée. Une telle approche ne serait ni souhaitable ni conforme aux principes d'une bonne organisation législative.

Enfin, la situation à l'origine du projet revêt un caractère essentiellement circonstanciel. Modifier durablement la structure de la LCdir pour répondre à une problématique ponctuelle apparaît dès lors comme une mesure disproportionnée. Le Conseil d'État considère que les objectifs poursuivis par la commission sont compréhensibles, mais que la réponse retenue excède ce qui est nécessaire pour les atteindre.

#### 4. CONCLUSION

Le Conseil d'État comprend la volonté de garantir que les modifications significatives de la charge fiscale soient soumises aux exigences de majorité prévues par la législation financière. Il reconnaît également la cohérence politique de la solution proposée.

Il considère toutefois que l'intégration des coefficients fiscaux dans la LCdir entraîne un alourdissement inutile du cadre légal, affaiblit la lisibilité du droit fiscal et introduit une exception difficile à concilier avec la structure générale de l'ordre juridique cantonal. Au regard du caractère ponctuel de la problématique initiale, la mesure apparaît disproportionnée.

En conséquence, le Conseil d'État maintient ses réserves quant à l'opportunité de cette modification. Il ne s'opposera cependant pas à l'adoption du projet de loi si le Grand Conseil estime que cette solution répond de manière la plus adéquate possible aux préoccupations exprimées par ses commissions.

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

Neuchâtel, le 3 juin 2026

Au nom du Conseil d'État :

*Le président,*  
F. MAIRY

*La chancelière,*  
S. DESPLAND