

Rapport

du

conseil fédéral à l'assemblée fédérale sur le recours du gouvernement du canton de Schaffhouse contre son décret du 24 janvier 1888 concernant le montant des contributions à payer par les compagnies d'assurances contre l'incendie dans le canton de Schaffhouse.

(Du 19 mars 1889.)

Monsieur le président et messieurs,

L'article 1^{er}, alinéa 3, de la loi fédérale du 25 juin 1885 concernant la surveillance des entreprises privées en matière d'assurances réserve aux cantons le droit de faire contribuer d'une manière équitable les entreprises privées d'assurances contre l'incendie aux frais nécessités par la police du feu et le service de sûreté contre l'incendie, et le 4^{me} alinéa de ce même article dit qu'« il y a recours au conseil fédéral contre des impositions de cette nature »:

Le conseil d'état du canton de Schaffhouse fit usage du droit que lui confère cet article, et fixa, par décret du 23 mars 1887, la contribution à payer annuellement par les entreprises d'assurances contre l'incendie à 2 $\frac{1}{2}$ francs pour 100,000 francs de capital assuré dans le canton; la contribution minimale fut fixée à 50 francs par an et par société. Par décret du 31 août de la même année, ce premier taux fut porté à 5 francs pour 100,000 francs de capital assuré. Deux recours furent présentés contre ces décisions. La société mutuelle suisse pour l'assurance du mobilier, à Berne, atta-

quait le taux de 5 francs pour 100,000 francs de capital assuré, et l'Union, compagnie d'assurance contre l'incendie, à Paris, se plaignait du montant de la contribution minimale de 50 francs. Par notre arrêté du 24 janvier 1888, nous avons déclaré fondé le premier recours pour autant que la contribution réclamée dépasse 2 centimes pour 1000 francs du capital assuré, et nous avons par contre rejeté la plainte portant sur la contribution minimale. Le gouvernement de Schaffhouse ne s'est pas montré d'accord avec notre décision concernant le montant proportionnel des impositions et a interjeté appel à l'assemblée fédérale, à laquelle il propose: d'abroger l'arrêté du conseil fédéral du 24 janvier 1888 et d'autoriser le canton de Schaffhouse à percevoir des sociétés d'assurances du mobilier une contribution annuelle pour le service de sûreté contre l'incendie de 5 centimes pour 1000 francs de leur capital assuré.

Pour justifier le bien-fondé de sa proposition, le recourant avance ce qui suit: Le conseil fédéral est parti, à tort, du principe que les contributions perçues des compagnies d'assurances par les cantons, à l'époque de l'élaboration de la loi fédérale du 25 juin 1885, représentaient la seule solution exacte que l'on pouvait donner à la question de savoir ce que l'on devait entendre par contribution «équitable». A cette époque, il n'y avait que peu de cantons qui percevaient des impôts semblables. Ce n'est que depuis ce temps que 9 autres cantons ont décidé ce prélèvement; trois de ces derniers perçoivent 3 centimes, quatre, plus de 3 centimes, et les deux autres moins de 3 centimes. Le conseil fédéral a omis dans ses considérants le fait qu'auparavant les compagnies d'assurances contre l'incendie offraient des gratifications pour le service des pompiers dans des cas extraordinaires lorsque l'incendie avait été combattu avec efficacité. Suivant lui, les contributions devraient être fixées en ayant égard aux dépenses que font les cantons et les communes pour le service de sûreté contre l'incendie. Les objections des sociétés contre le taux des contributions ne sont pas de grand poids: si même le 15 % du bénéfice net moyen réalisé par les sociétés dans les 10 dernières années revient indirectement dans la poche de l'assuré, ce fait n'est pas du tout à déplorer. L'arrêté contesté introduit une inégalité dans la manière dont les cantons sont traités sous ce rapport.

Invités à présenter un rapport sur le recours du gouvernement de Schaffhouse, nous devons tout d'abord lui contester le droit de présenter cette affaire à l'assemblée fédérale.

La loi fédérale mentionnée voulait évidemment soumettre en dernière instance à la compétence du conseil fédéral les recours de la nature de celui dont il est ici question. Les raisons en sont pal-

pables. Il s'agit ici de quantité. En suite de la surveillance en matière d'assurance que cette même loi lui attribue, le conseil fédéral recueille tous les faits dont la connaissance lui est nécessaire pour arriver, dans les cas de la nature considérée, à prendre une décision juste et embrassant toutes les circonstances qui peuvent se rencontrer. Il ne s'agit pas de droits constitutionnels ou de différends en matière de droit public, pas même de contestations administratives, mais simplement de l'exercice d'une fonction modératrice. Vouloir que l'assemblée fédérale prenne connaissance des contributions mentionnées et en fixe le montant, c'est méconnaître la tâche et l'importance de celle-là.

L'article 85, chiffre 12, de la constitution fédérale énumère, il est vrai, dans les attributions de l'assemblée fédérale « les réclamations contre les décisions du conseil fédéral relatives à des contestations administratives ». Toutefois l'assemblée fédérale a maintes fois répété que cette disposition (ainsi que l'article 74, chiffre 15, de la constitution de 1848, qui lui correspond) ne confère pas un droit illimité de recours contre toutes les décisions et tous les actes du conseil fédéral. C'est ainsi que l'assemblée fédérale a refusé d'entrer en matière sur des recours contre des arrêtés du conseil fédéral au sujet d'expropriations. Le motif qui a déterminé les deux conseils à agir de cette manière dans le cas Kindlimann (F. féd. 1862, I. 403), peut s'appliquer entièrement au cas qui nous occupe, c'est que, « aux termes de l'article 25 de la loi fédérale du 1^{er} mai 1885 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, le conseil fédéral est appelé à statuer sur les contestations relatives à l'obligation de céder des droits privés en vue de travaux publics, et qu'à cet égard il n'est réservé aucun recours à l'assemblée fédérale. » Les remarquables rapports de M. le conseiller des états D^r Blumer et de M. le conseiller national Ruffy au nom de la commission des conseils disent bien qu'un droit de recours illimité contre les actes du conseil fédéral conduirait à l'absurde et que l'assemblée fédérale aurait alors à s'occuper d'une foule de cas dont le jugement ne rentre pas dans ses attributions. Si, dans le cas actuel, l'assemblée fédérale accordait le droit de recours, elle devrait permettre aussi, par exemple, des recours au sujet de l'application de l'article 46 de la loi fédérale du 8 mars 1881 concernant l'émission et le remboursement des billets de banque.

Bien que nous soyons arrivés dans ce qui précède à la conclusion que l'assemblée fédérale n'a pas à entrer en matière sur le recours du gouvernement de Schaffhouse, nous n'hésitons pas cependant à présenter, dans notre rapport, le côté matériel de la question. Nous avons traité ce point d'une manière très explicite

dans les considérants de l'arrêté contesté du 24 janvier 1888, c'est pourquoi nous les reproduisons testuellement ici :

1. Il manque un critère assuré pour résoudre la question de savoir à combien peuvent s'élever les contributions des compagnies d'assurance contre l'incendie aux dépenses des cantons occasionnées par la police du feu et le service de sûreté contre l'incendie, pour être « équitables » dans le sens de la loi. On peut trouver un point de repère dans les lois cantonales qui étaient déjà en vigueur à l'époque de l'élaboration de la loi du 25 juin 1885. En effet, le conseil des états avait évidemment ces lois en vue lorsqu'il a décidé cette réserve au sujet des contributions dont il s'agit. Voici les chiffres réclamés des compagnies d'assurance contre l'incendie. *Nidwalden* (loi du 13 mai 1877) : 2^o/_o des primes encaissées, dont ³/₄ comme contribution aux frais du service des pompiers et ¹/₄ comme impôt direct à la caisse d'état. *Bâle-ville* (loi du 7 avril 1879) : une somme fixe de 50 francs et 2¹/₂ centimes pour 1000 francs de capital assuré. *Genève* (loi du 18 octobre 1882) : un émolument annuel de 400, 600 ou 800 francs en faveur de la caisse de secours des sapeurs-pompiers. *Berne* (décret du grand conseil du 31 janvier 1884) : des contributions annuelles variant entre 100 et 500 francs. *St-Gall* (loi du 22 novembre 1884) : 2 centimes pour 1000 francs de capital assuré. *Tessin* : 5^o/_o des primes encaissées, comme impôt proprement dit. Cet impôt a fait l'objet d'une critique incessante et n'est plus perçu depuis deux ans. Les contributions fixes de Berne et de Genève ne font pas tout à fait un centime pour 1000 francs d'objets assurés dans ces cantons par les compagnies privées.

2. Depuis l'entrée en vigueur de la loi fédérale, les contributions suivantes ont été introduites à nouveau. *Zurich* (loi du 25 octobre 1885) : au maximum 3 centimes pour 1000 francs de capital assuré. *Appenzell-Rh. int.* (décision de la commission d'état du 15 novembre 1886) : le montant n'est pas fixé : l'Helvétia et la Bâloise ont payé en 1887 une somme totale de 160 francs, soit 3¹/₂ centimes pour 1000 francs de capital assuré dans le canton. *Uri* (arrêté du grand conseil du 25 novembre 1886) : 3 centimes pour 1000 francs de capital assuré. *Thurgovie* (arrêté du conseil d'état du 18 février 1887) : 2 centimes pour 1000 francs, avec minimum de 50 francs. *Appenzell-Rh. ext.* (décision du grand conseil du 22 mars 1887) : 4 centimes pour 1000 francs, avec minimum de 20 francs. *Schaffhouse* (voir l'exposé ci-dessus) : d'abord 2¹/₂ centimes, puis 5 centimes pour 1000 francs de capital assuré, avec minimum de 50 francs. Enfin, les cantons de *Schwyz*, de *Lucerne* et de *Zoug* ont l'intention de prélever à l'avenir des contributions de ce genre, à raison de 2, 3 et 6 centimes pour 1000 francs de capital assuré.

3. Il résulte de la récapitulation ci-dessus que les contributions dont il s'agit ne s'élevaient que dans un canton sur cinq à plus de 2 centimes pour 1000 francs de capital assuré, lors de l'adoption, dans la loi fédérale, de la réserve qui permet de continuer à les percevoir, et que ce n'est que plus tard que s'est manifestée la tendance de grever davantage les entreprises privées en matière d'assurance. Si, déjà à cette époque, le législateur a jugé nécessaire d'accentuer le caractère « équitable » de ces contributions et de réserver au conseil fédéral le droit de les modérer, il en résulte, pour l'autorité chargée de prononcer, le devoir de s'opposer à cette tendance fiscale. La réserve d'équité est indubitablement motivée par le fait que des arguments très-sérieux militent d'une manière générale contre le prélèvement d'impôts de ce genre. Les compagnies d'assurance contre l'incendie trouveront aisément le moyen de faire payer ces contributions aux assurés du canton respectif. Or, ceux-ci paient leurs impôts comme tous les autres citoyens, et il est peu équitable qu'ils soient spécialement imposés pour leur plus grande prévoyance. Si les contributions sont réellement supportées par les compagnies d'assurance, ce qui n'est pas possible pour celles qui sont basées sur le principe de la mutualité, elles constituent également un supplément aux autres impôts que doivent aussi acquitter ces entreprises. Il vaut la peine de faire observer ici que, à part la Suisse, l'impôt pour le service des pompiers n'est perçu qu'en Bavière et en Autriche (dans certaines contrées). En Bavière, il est de 1% des primes encaissées; en Autriche, il paraît être plus élevé, puisque les compagnies d'assurance ont décidé de le faire supporter aux assurés.

4. On peut se convaincre, par les chiffres suivants, que ces contributions grevent très-notablement l'exploitation des compagnies d'assurance contre l'incendie, alors même qu'on s'en tiendrait au chiffre de 2 centimes pour 1000 francs de capital assuré.

La somme totale des objets assurés à des compagnies privées est approximativement de 4200 millions de francs; à raison de 2 centimes pour 1000 francs, cela donne une contribution de 84,000 francs, en supposant que cet impôt existe dans tous les cantons, ce qui, d'après la marche des choses telle qu'elle a été exposée plus haut, ne tardera probablement guère. La recourante à elle seule aurait avec son capital assuré de 1257 $\frac{1}{2}$ millions de francs, ainsi qu'elle le fait observer avec justesse, à payer une contribution de 25,050 francs, c'est-à-dire une somme plus élevée que celle que la Confédération, à teneur de la loi fédérale du 25 juin 1885, a le droit de réclamer, pour les frais de la surveillance fédérale, à toutes les compagnies d'assurance concessionnées. Pour les compagnies l'Helvétia et la Bâloise, la contribution de 2 centimes pour 1000

francs de capital assuré absorberait 15% du bénéfice net résultant de la moyenne des 10 dernières années.

5. C'est avec raison, il est vrai, que le gouvernement de Schaffhouse vante les bonnes institutions du canton et des communes au point de vue du service de sûreté contre l'incendie et affirme qu'elles tournent surtout aussi au bénéfice des compagnies d'assurance. Dès qu'on impose aux compagnies des contributions pour ces institutions, l'état dans lequel celles-ci se trouvent n'est point indifférent. Dans un canton à installations insuffisantes, ces contributions devraient être réduites à un minimum. En revanche, on ne peut pas, comme le fait la réponse au recours, négliger le fait que les compagnies d'assurance contre l'incendie tiennent déjà compte, dans l'application de leurs tarifs, des bonnes institutions du service de sûreté et de la police du feu et que ces institutions publiques protègent aussi des biens qu'on ne peut remplacer, tels que la santé et la vie humaines et un grand nombre d'objets non assurés. Il faut également rappeler que les conduites d'eau à haute pression servent aussi, presque sans exception, à d'autres usages, par exemple à amener l'eau potable, à exploiter les industries, etc.

6. Les considérations ci-dessus fournissent des motifs plausibles en faveur de la demande de la société suisse d'assurance mobilière. Par contre, celle de l'Union n'est pas fondée, attendu qu'un minimum de 50 francs peut encore être considéré comme «équitable».

Nous n'avons que peu de chose à ajouter à ces considérations. Elles réfutent l'assertion contenue dans le recours, que nous avons cru que les contributions perçues par les cantons, à l'époque de la discussion de la loi fédérale du 25 juin 1885, représentaient la seule solution exacte à la question de savoir ce que l'on doit entendre par contribution équitable. L'arrêté précité s'appuie sur une suite de facteurs tels que les raisons qui s'opposent en général au prélèvement d'un impôt semblable, la situation des assurés, les résultats pour l'exploitation des compagnies, l'état des installations pour le service de sûreté. Et les autres arguments dont fait usage le recourant ne sont pas plus fondés que celui-là. Si depuis l'entrée en vigueur de la loi fédérale précitée, plusieurs cantons ont introduit des contributions plus élevées, ceci démontre seulement combien il était nécessaire de fixer dans la loi des limites à une imposition qui pouvait devenir trop forte. Le recours avance sans raison que les gratifications volontaires des compagnies d'assurances contre l'incendie dans les cas extraordinaires, ont disparu en même temps que l'on a commencé à percevoir des contributions. De même que les prestations extraordinaires sont peu augmentées par les contributions au service ordinaire de sûreté, de même les sociétés

font bien de ne pas abandonner le moyen employé jusqu'ici pour stimuler les pompiers à déployer un zèle extraordinaire. Les sociétés continuent d'ailleurs à offrir des récompenses. Comme nous l'avons déjà relevé dans le considérant sous chiffre 5, nous sommes d'accord avec le gouvernement du canton de Schaffhouse sur ce point, que l'on doit avoir égard à l'état des installations du service de sûreté et aux dépenses faites pour ce service dans la fixation des contributions à percevoir des sociétés. C'est sans aucun doute pour ce motif que la loi fédérale de surveillance n'a pas fixé le montant des contributions et que la réglementation même de ces derniers n'est pas prévue par une ordonnance du conseil fédéral, mais est déterminée dans chaque cas, suivant les circonstances, par le conseil fédéral. Mais il résulte aussi de là la possibilité d'avoir des contributions variant d'un canton à un autre, ainsi que le recours le fait ressortir. D'ailleurs il peut y avoir aussi inégalité, lorsque les sociétés ne réclament pas contre les dispositions d'un canton : car, en vertu des termes de la loi, nous ne sommes pas autorisés à intervenir, d'office, dans cette direction.

Mais où nous ne sommes pas du tout d'accord avec le gouvernement de Schaffhouse, c'est lorsqu'il croit que, par le moyen des impositions des sociétés, une partie des bénéfices nets des compagnies d'assurance contre l'incendie revient, indirectement du moins, aux assurés. Cette supposition prouve que le recourant se méprend totalement sur la nature des faits. En réalité, la perception des contributions constitue une double imposition des assurés et contribue à alléger les impôts des citoyens non assurés. Les premiers paient d'un côté leurs impôts publics, de l'autre ils paient encore la contribution des sociétés comprise dans leur prime surélevée. On a bien demandé qu'il soit interdit aux sociétés de faire supporter leur imposition par leurs assurés. Mais on en est bientôt revenu là où l'on a voulu en faire l'essai. Les entreprises d'assurances contre l'incendie établissent, pour leurs divers domaines d'activité, des tarifs différents calculés en ayant égard au coût du risque et aux frais d'exploitation. Et il ne paraît pas déraisonnable qu'elles prennent aussi en considération les contributions qu'elles ont à payer. Il serait en tous cas impossible aux autorités publiques de les en empêcher, car il leur manque les moyens de contrôler la justesse des tarifs d'une manière aussi approfondie.

Dans notre considérant, sous chiffre 3, à la fin, nous relatons l'état de la question dans d'autres états. Comme l'expérience nous l'a appris dès lors cette émunération peut être encore continuée. A part la Bavière, d'autres états allemands perçoivent aussi des impôts spéciaux semblables, ainsi, par exemple, la Saxe, qui percevait 1 % des primes encaissées. Par contre, en Belgique, où le

droit de perception appartenait aux communes, ces impôts ont été abolis à partir du 1^{er} janvier 1888. En France, le 8 décembre de l'année passée la chambre des députés eut à s'occuper d'une proposition en vue de prélever des compagnies d'assurances contre l'incendie un impôt de 1½ % des primes encaissées ; cette proposition fut rejetée par 414 voix contre 106. Les principales raisons qui furent données dans la discussion contre ce projet d'impôt sont que les frais de production tombent à la charge des assurés, comme partout en matière de transactions économiques, à la charge du consommateur, et qu'il n'existe pas de moyens d'empêcher que les frais soient supportés par les assurés. Puis le service de sûreté est une affaire de la communauté, et les frais qu'il nécessite doivent être couverts par les recettes générales. Sans cela, il faudrait revenir en arrière dans d'autres directions et exiger une taxe spéciale de celui qui fait usage d'une institution ou d'une installation d'un état ou d'une commune, telle que école, pont, route, éclairage, etc. En prélevant cet impôt, on s'en prendrait exclusivement aux citoyens les plus prévoyants, et l'on entraverait l'extension et la généralisation si désirées de l'assurance contre l'incendie.

Nous terminons ce rapport en proposant : 1° qu'il ne soit pas entré en matière sur le recours du gouvernement de Schaffhouse, 2° cas échéant, qu'il soit écarté.

Berne, le 19 mars 1889.

Au nom du conseil fédéral suisse,

Le président de la Confédération :

HAMMER.

Le chancelier de la Confédération :

RINGIER.

Rapport du conseil fédéral à l'assemblée fédérale sur le recours du gouvernement du canton de Schaffhouse contre son décret du 24 janvier 1888 concernant le montant des contributions à payer par les compagnies d'assurances contre l'incendie dans le c...

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1889
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	14
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	06.04.1889
Date	
Data	
Seite	592-599
Page	
Pagina	
Ref. No	10 069 276

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.