

120. Arrêt du 14 décembre 1898, dans la cause
« La Winterthour » contre Genève.

Taxe municipale de la Ville de Genève imposée à une société d'assurance domiciliée dans le canton de Zurich et ayant une agence principale et générale à Genève. — Nature juridique de la taxe susmentionnée. — L'agence est-elle une succursale autonome ?

Par recours déposé le 4 septembre 1898, la Société suisse d'assurances contre les accidents « La Winterthour » a conclu à ce qu'il plaise au Tribunal fédéral prononcer, en application de l'art. 46 de la constitution fédérale interdisant la double imposition, que l'Etat de Genève n'a pas le droit de soumettre à l'impôt le revenu de la recourante.

A l'appui de cette conclusion, la Société « La Winterthour » fait valoir, en substance, les considérations suivantes :

La recourante a depuis 1875 son siège à Winterthour ; elle possède entre autres à Genève une agence générale, placée sous la direction du représentant de la société, M. Marc Roessinger, boulevard du Théâtre 2. Cet agent n'est pas autorisé à conclure directement des contrats d'assurance, mais il doit transmettre à la direction les formulaires de polices, remplis par lui et relatifs à des propositions tendant à la stipulation de semblables contrats. Ces deux pièces sont soumises à l'approbation de la direction, et ce n'est qu'après que cette approbation est intervenue, que l'agent peut signer la police originale. A teneur du § 2, lettre a, et du § 4 de la loi zuricoise concernant l'impôt sur la fortune et sur le revenu, du 24 avril 1870, les « corporations existantes dans le canton » sont aussi soumises à l'impôt, et, en conséquence la recourante, aux termes du § 7 *ibidem*, a toujours été imposée dans le canton de Zurich pour l'intégralité de son revenu.

Depuis plusieurs années la commune de Genève frappe également la recourante d'un impôt sur le revenu, basé sur le chiffre d'affaires d'assurances conclues par l'agence de

Genève. Cet impôt se fonde sur l'art. 401, chiffre 2 de la loi genevoise sur la taxe municipale, du 8 octobre 1888, lequel statue que « sont soumis à cet impôt communal les sociétés, compagnies d'assurance, négociants, industriels, qui font des opérations dans la commune de Genève par l'entremise d'agents établis ou au moyen de bureaux d'adresse. » L'impôt réclamé de ce chef à la recourante pour l'année 1898 se monte à la somme de 250 fr. En s'appuyant sur les dispositions légales susmentionnées, « La Winterthour » a recouru contre cet impôt à la commission cantonale, pour double imposition, et cette autorité a écarté ce recours, comme dénué de fondement, par décision transmise à l'intéressée le 17 août écoulé. C'est contre la dite décision que « La Winterthour » a introduit auprès du Tribunal fédéral le présent recours de droit public, dont les conditions se trouvent, selon elle, réalisées dans l'espèce.

Dans sa réponse, la commune de Genève, à laquelle le Conseil d'Etat a transmis le recours, a conclu au rejet de celui-ci.

Statuant sur ces faits et considérant en droit :

1. — La commune de Genève a conclu en première ligne à ce qu'il ne fût pas entré en matière sur le recours, par le motif qu'on ne se trouverait pas, dans l'espèce, en présence d'une décision d'autorité cantonale. A cet égard il n'est tout d'abord point exact que la commission cantonale de recours apparaisse comme une simple autorité consultative ; aux termes de l'art. 418 de la loi du 8 octobre 1888, modifiant le titre XVIII de la loi générale sur les contributions publiques du 9 novembre 1887 (taxe municipale de la commune de Genève) la prédite commission statue en premier ressort sur toutes les demandes de dégrèvement qui lui seront soumises par le conseil administratif, et ses décisions deviennent définitives, si le contribuable n'a pas recouru au Conseil d'Etat dans les 15 jours qui suivent la notification de la décision de la commission.

En outre, cette commission ne présente pas les caractères d'une simple autorité communale ; elle se compose de 4 mem-

bres nommés par le Conseil d'Etat, de 4 autres désignés par le conseil administratif, et elle est présidée par un membre de ce dernier corps. Sa composition, ainsi que ses compétences, sont réglées par la loi cantonale susvisée, et, dans le cas actuel, elle a basé uniquement sa décision sur les dispositions de l'art. 401 de la même loi. La commission s'étant ainsi bornée à appliquer la loi cantonale, et vu en outre la composition mixte de cette autorité, il n'existe aucun motif pour ne pas considérer la décision attaquée comme émanée d'une autorité cantonale dans le sens de l'art. 178, chiffre 1^o de la loi sur l'organisation judiciaire fédérale.

Le recours est dès lors recevable, d'autant plus que la pratique constamment suivie par le Conseil d'Etat de Genève en pareille matière permet d'admettre avec certitude que, si « La Winterthour » avait adressé un recours à cette autorité, celle-ci se serait placée sur le même terrain que la commission cantonale, pour écarter la réclamation de la recourante.

2. — Les seules questions qui se posent dans l'espèce sont celles de savoir, d'une part, si la taxe à laquelle la recourante est astreinte à Genève apparaît comme un impôt, ou seulement comme une taxe spéciale de patente pour l'exercice de certaines industries, et, d'autre part, si « La Winterthour » possède dans cette ville une succursale indépendante, justifiant la perception de l'impôt litigieux.

Sur le premier point, il n'est pas possible d'assimiler la taxe dont il s'agit à un simple droit de patente, perçu ensuite et comme correspectif de la permission, octroyée par les autorités de l'Etat, d'exercer une industrie; cette taxe frappe en effet toutes les sociétés et personnes exerçant un commerce ou une industrie dans la commune de Genève, qu'elles soient ou non astreintes au paiement d'une patente, toutes les personnes salariées, les rentiers et capitalistes, ainsi que tous les propriétaires y domiciliés; elle apparaît dès lors comme un véritable impôt, frappant d'une manière générale les industries, le commerce, les fonctions rétribuées, ainsi que les immeubles et capitaux. Elle ne se distingue des impôts

perçus dans d'autres cantons sur les mêmes matières imposables que par la circonstance qu'elle n'est pas perçue sur le produit réel de ces diverses sources de revenu, mais sur leur revenu probable, supputé ensuite d'éléments d'évaluation plutôt extérieurs, et selon des catégories prévues dans la loi. Il n'existe aucune raison suffisante pour soustraire cette taxe à l'application des principes du droit fédéral en matière de double imposition; le seul fait qu'elle est désignée sous le terme de taxe municipale, ou de taxe industrielle, est impuissant à changer son caractère de véritable impôt, tel qu'il a été reconnu ci-dessus. Il y a d'autant moins de motifs pour se refuser à reconnaître l'existence d'une double imposition en l'espèce qu'une taxe directe sur l'industrie, comme celle dont il s'agit, a toujours été considérée comme un impôt soumis à l'interdiction contenue dans l'art. 46 de la Constitution fédérale.

3. — La question de savoir si l'exploitation des affaires d'une compagnie d'assurances par l'intermédiaire d'une agence justifie l'astriction de cette compagnie à l'impôt au siège de la dite agence, a déjà été tranchée par le tribunal de céans, notamment dans les arrêts du 3 juin 1892 et du 19 mai 1893, en les causes de la Société suisse d'assurance contre l'incendie « Helvetia » à Saint-Gall (*Rec. off.* XVIII, 17 suiv.; XIX, 6 suiv.). Dans le dernier de ces arrêts, le Tribunal fédéral a admis que pour qu'une pareille agence puisse être soumise à l'impôt à son siège, il faut qu'elle soit autorisée à conclure des affaires d'une manière autonome, et qu'elle jouisse d'une indépendance relative, bien que demeurant dans des rapports de subordination avec le siège commercial proprement dit, et n'ayant pas une existence séparée de ce dernier; qu'elle doit apparaître, considérée en elle-même, comme un centre d'affaires distinct de l'établissement principal, et être placée sous la direction d'une personne munie de pouvoirs à cet effet, notamment en vue de la conclusion autonome de contrats concernant les transactions commerciales proprement dites.

4. — L'espèce actuelle ne diffère des deux prémention-

nées qu'en ce que l'existence d'une agence principale et générale à Genève ne peut être révoquée en doute. Mais cette circonstance ne saurait avoir pour effet de modifier d'une manière sensible la situation, attendu qu'il ne s'agit pas, du seul fait de l'existence d'une semblable agence, qu'elle soit autorisée à agir d'une manière autonome dans le sens susindiqué, et qu'elle se caractérise comme une succursale indépendante, condition nécessaire pour que le fisc genevois soit autorisé à frapper d'un impôt le revenu que procure à la recourante les opérations d'assurance qu'elle effectue dans le canton de Genève (v. arrêt précité *Rec. off.* XIX, p. 11).

5. — Dans le but d'établir que l'agence générale de « La Winterthour » à Genève apparaît comme une succursale autonome, la commune de Genève fait valoir d'abord que l'agent général de cette compagnie appose sa signature sur les polices, soit contrats d'assurances conclus dans ce canton, et, à l'appui de son dire, elle a produit au dossier une semblable police datant de l'année 1886. Toutefois la commune de Genève ne conteste pas que l'agence générale de Genève n'est point autorisée, une fois pour toutes, par la compagnie à signer les dites polices, mais que l'agent général est tenu, à cet effet, de requérir pour chaque cas particulier, et à titre de mandataire spécial, l'autorisation de la direction centrale, et qu'il n'agit nullement, en signant les contrats dont il s'agit, comme muni d'une procuration générale, soit en qualité de fondé de pouvoirs permanent.

6. — C'est avec tout aussi peu de fondement que la commune de Genève cherche à appuyer sa thèse sur l'existence d'une enseigne, apposée sur la devanture de l'agence de « La Winterthour » dans cette ville, et destinée à attirer l'attention du public sur l'existence de cette succursale. En effet cette circonstance, qui se reproduit presque chez toutes les agences d'assurances, d'émigration, etc., n'a pour but et pour conséquence que d'informer le public du domicile de l'agence dont il s'agit, sans qu'il puisse lui communiquer le caractère d'une succursale autonome dans le sens plus haut indiqué.

7. — Enfin, dans sa réponse, l'opposante au recours

allègue encore que l'agent général de « La Winterthour » à Genève règle personnellement et directement tous les sinistres, soit accidents, qui se produisent dans ce canton. Cette assertion ne peut se rapporter qu'à ce qui a trait au paiement du montant de l'assurance, et aux tractations y relatives. Il est en effet établi, qu'à l'exception de cas d'une importance tout à fait minime, c'est toujours la direction seule qui statue sur son obligation de payer la somme assurée, et qui détermine le taux de l'indemnité en application du contrat, ce qui se conçoit d'ailleurs sans peine, attendu que les agents établis hors du siège social pourraient être facilement accessibles, à cet égard, à des influences locales contraires aux intérêts de la compagnie. C'est sans doute pour éviter des inconvénients de cette nature que les statuts de « La Winterthour » ont réservé, non pas même à la direction, mais au conseil d'administration les décisions relatives aux sinistres importants, ainsi qu'à l'entreprise de procès considérables.

8. — Il ressort de tout ce qui précède, tout comme de la jurisprudence antérieure du Tribunal fédéral en la matière, qu'on se trouve bien dans l'espèce en présence d'un cas de double imposition, les deux cantons de Zurich et de Genève prétendant frapper du même impôt le même objet, et que, l'agence générale de « La Winterthour » dans ce dernier canton n'apparaissant pas comme une succursale autonome, comme un centre d'affaires distinct de l'établissement principal, il y a lieu d'accueillir les conclusions du recours.

Par ces motifs,

Le Tribunal fédéral
prononce :

Le recours est admis, et la décision de la Commission de recours à Genève, en date du 17 août 1898, maintenant la taxe municipale de 250 fr. qui a été imposée à la compagnie recourante par la Ville et Commune de Genève, pour l'année 1898, est déclarée nulle et de nul effet.