

## Projet de loi

### portant création d'un impôt dans l'intérêt des services de secours

---

#### Avis du Conseil d'État

(10 novembre 2015)

Par dépêche du 19 août 2015, le Premier ministre, ministre d'État, a soumis à l'avis du Conseil d'État le projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre des Finances. Le texte du projet était accompagné d'un exposé des motifs, d'un commentaire des articles, d'une fiche d'évaluation d'impact ainsi que d'une fiche financière.

L'avis de la Chambre des salariés a été communiqué au Conseil d'État par dépêche du 27 octobre 2015.

#### Considérations générales

Le projet de loi sous avis naît du constat que les services de secours au sens large du terme génèrent aujourd'hui des coûts considérables, coûts non couverts par la loi du 1<sup>er</sup> février 1939 dite « *Feuerschutzsteuergesetz* » qui se borne aux services d'incendie et coûts générés en majeure partie par les multiples et polyvalentes interventions de la protection civile au service des automobilistes surtout. De ce constat découle l'idée de faire supporter ces coûts par ceux qui fréquentent les routes, à savoir les automobilistes, en prélevant un nouvel impôt sur les primes ou cotisations relatives à un contrat d'assurance.

Si l'idée est séduisante, elle soulève néanmoins une série de critiques fondamentales.

En premier lieu, il est illusoire de penser que les assureurs ne vont pas à un moment ou un autre répercuter leur manque à gagner généré par le nouvel impôt sur les preneurs d'assurance, et là encore sans doute sur tous les assurés, qui sont tous des « bénéficiaires » potentiels des services de la protection civile.

En deuxième lieu, la destination du nouvel impôt irait en tout état de cause à l'encontre du principe de la non-affectation des impôts, qui doivent en principe couvrir l'ensemble des besoins d'une collectivité, sans être spécialement affectés à telle ou telle dépense. Cela étant, si cette destination de l'impôt est annoncée dans l'intitulé du projet de loi et à l'article 1<sup>er</sup>, elle n'est pas pour autant concrétisée par ailleurs dans le texte. D'une manière générale, le Conseil d'État voit avec inquiétude la multiplication d'impôts spécifiques ou extraordinaires qui portent atteinte à l'universalité des recettes fiscales.

Par ailleurs, des personnes ne conduisant ou n'assurant pas elles-mêmes un véhicule automoteur (ex. : piétons, cyclistes et autres usagers de

la route publique non soumis à un régime d'assurance automobile) peuvent au même titre avoir besoin des services de la protection civile, de sorte que le fait de répercuter cet impôt sur les seuls contrats d'assurance automobile peut être sujet à critique.

Au vu de la perméabilité du réseau routier aux véhicules immatriculés dans un autre pays que le Luxembourg, le système proposé encourt là encore le reproche de l'inégalité, même si d'un point de vue purement juridique on peut se référer à la licéité de la discrimination à rebours.

Cela étant, d'après l'exposé des motifs, l'objectif du projet sous avis n'est pas de financer les interventions proprement dites des services de secours, mais d'assurer la couverture des frais causés par la volonté de « *tenir à disposition en permanence un service de sauvetage permanent qui engendre des coûts même en l'absence d'interventions, ce qui justifie que tout utilisateur [sic] des infrastructures participe au financement de ce service.* » Le Conseil d'État a dès lors les plus vives réticences à suivre une approche qui consisterait à faire supporter à une partie seulement de ces utilisateurs des frais qui tombent clairement dans la définition des services publics à charge de l'ensemble d'une collectivité.

Enfin, et à toutes fins utiles, le Conseil d'État souligne que le principe du pollueur-payeur exige que les interventions effectives soient, du moins en partie, à la charge de ceux qui en sont la cause ou les bénéficiaires. Ainsi, seul un système de facturation de ces interventions ira à l'encontre d'une fastidieuse collectivisation des risques, alors qu'il s'agit de responsabiliser individuellement les usagers.

Il ressort de tout ce qui précède que le Conseil d'État ne peut pas approuver le principe même du projet sous avis. C'est sous ces réserves qu'il procède à l'examen des articles.

## **Examen des articles**

### Article 1<sup>er</sup>

Le Conseil d'État observe qu'il ne ressort pas de l'article sous examen que l'impôt à créer est « *à charge de tout assureur souscrivant une assurance de responsabilité civile pour automobiliste* », tel qu'indiqué à l'article 52 du projet de loi n° 6861 portant organisation de la sécurité civile et création d'un corps grand-ducal d'incendie et de secours. D'une manière générale, le Conseil d'État se demande s'il ne serait pas préférable d'intégrer la substance du projet de loi sous avis dans le projet de loi n° 6861 précité, à supposer que les auteurs décident de maintenir le principe même de cet impôt suite aux observations du Conseil d'État par rapport au projet de loi sous avis dans les considérations générales ci-dessus.

Le Conseil d'État indique par ailleurs, par rapport à la terminologie utilisée à l'exposé des motifs, mais qui concerne la substance de l'article 1<sup>er</sup>, que les termes « assureurs souscrivant une assurance » sont manifestement erronés, alors que ce sont les assurés qui souscrivent une assurance. On pourrait faire référence aux assureurs qui commercialisent une police d'assurance.

## Article 2

À l'article 2, le renvoi correct à la disposition visée de l'article 25 de la loi modifiée du 6 décembre 1991 est :

« ... au sens de l'article 25, paragraphe 2, A), points b) et c), de cette loi ».

## Article 3

Sans observation.

## Article 4

L'article 4 du projet de loi sous avis dispose que « [l]a loi du 1<sup>er</sup> février 1939 dite « *Feuerschutzsteuergesetz* » est applicable pour tout ce qui n'est pas réglé par la présente loi ».

Du fait que le texte en projet de l'article 4 rend applicables sans autre précision les dispositions de la loi du 1<sup>er</sup> février 1939 dite « *Feuerschutzsteuergesetz* » « pour tout ce qui n'est pas réglé par la présente loi », il se heurte au principe de la sécurité juridique. Sur ce fondement, le Conseil d'État doit s'opposer formellement au texte de l'article 4 dans sa version actuelle et recommande de ne pas renvoyer à la loi précitée de 1939 pour éviter tout problème d'accessibilité à la norme.

Le Conseil d'État recommande de reprendre la substance des dispositions applicables de la loi précitée de 1939 dans le cadre du texte même de la future loi en les adaptant au système juridique et à la terminologie de notre époque, et en les traduisant en langue française.

## Article 5

Sous réserve de ce qui a été exposé par rapport à l'article 1<sup>er</sup> et pour autant que les auteurs entendent maintenir le projet de loi sous avis, le Conseil d'État observe que l'entrée en vigueur de la loi en projet est à mettre en concordance avec celle du projet de loi n<sup>o</sup> 6861 précité.

### **Observations d'ordre légistique**

Les articles sont en principe indiqués en caractères gras.

« Art. 1. » est à remplacer par « **Art. 1<sup>er</sup>.** »

Ainsi délibéré en séance plénière, le 10 novembre 2015.

Le Secrétaire général,

s. Marc Besch

La Présidente,

s. Viviane Ecker